第一章　先秦两汉时期

第一节　先秦时期中原地区与新疆之间的经济交流及其原因

一、地理环境因素在中原地区与新疆关系史中的作用

新疆位居亚欧大陆腹地，今天是我国西北最为遥远的省区。古称“西域”,近代建省改称新疆。面积 166 万平方公里，占全国陆地总面积的六分之一。

自西汉神爵年间汉朝中央政府建立西域都护府以后，新疆就是祖国领土不可分割的一部分。在导致当时新疆各地归属中原王朝的过程以及影响后来两地关系发展史的诸多要素中，山川河流等地理环境因素不应为人们所忽视。

新疆是我国境内距离海洋最远的的省区。干旱少雨是它的基本自然特点。这一地理环境特征大体形成于距今 1 200 万年的上新世末，随着天山、阿尔泰山和昆仑山的强烈隆起，南、北两大封闭盆地形成，从而构成今日新疆的基本地貌轮廓,即通称的“三山夹两盆”。所谓“三山”指新疆境内从北到南排列分布的阿尔泰山、天山和昆仑山诸山系；“两盆”是指分别夹在上面三座山脉之间的准噶尔盆地和塔里木盆地。在

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

“三山夹两盆”的西端，矗立着高耸入云的帕米尔高原，它如同一条彩带，蜿蜒曲折地由北至南呈斜状将阿尔泰山、天山和昆仑山诸山系联结在一起。这一地理地貌特点对新疆特殊的自然环境以及别具一格的社会经济形态的形成具有十分重要的作用。三面高山环绕，大体上使新疆形成一个天然的封闭系统，除了阿尔泰山之西的准噶尔盆地以西有山地缺口，北冰洋和大西洋的冷湿气流多少可以进入这里，带来水汽形成降雨，气候较为湿润外，大部分地域则因为高山相隔，来自海洋的东亚季风、西南季风等湿润气流很难到达这里，从而使新疆成为我国最为特殊的内陆干旱区。不过，与没有高山、冰川和绿洲的非洲撒哈拉沙漠或澳洲的荒漠地带截然不同的是：新疆诸群山巍岭中分布的星罗棋布的冰川河流常年不断地注入两大盆地，进而在干旱荒漠中形成了生机盎然的片片绿洲和草原，给生物和人类的生存提供了基本条件，从而使该地区成为人类文明发祥地之一。在这个封闭系统内部，巍峨的天山从东到西横亘在新疆中部，准噶尔和塔里木两大盆地分列南北两端，这一地貌特点则导致了南、北疆气候的显著差异，北疆年降水比南疆丰富许多，而南疆冬季则比北疆暖和。这种特殊的地理因素所构成的自然环境不但形成历史上北疆地区以畜牧业为主、南疆则以农耕为主的经济结构，而且还构成两地区居民遽然相异的生产生活方式以及彼此之间密不可分的经济往来关系。例如，我们从司马迁《史记》和班固《汉书》等书记载以及大量出土的考古资料获悉：大致在相当我国历史上的春秋战国时期，新疆地区已逐步完成了从原始社会到奴隶社会的过渡。至秦汉之际，已有很多部落、民族在西域各地游牧聚居，繁衍生息，例如天山北部地

区的塞[1]、羌、大月氏(音肉支)和乌孙人,因为他们的生活方式以畜牧业为主,故被称之为‘行国’;在天山以南,昆仑山以北和葱岭以东地区，则居住生活着许多以农业生产方式为主的居民和部落集团,人们将他们称之为‘城郭诸国’,《汉书·西域传》中所谓的“西域三十六国”主要是指这些“城郭诸国”。这些部落集团、地方政权组织因自然条件不同，不仅有自己风格独特的农业、畜牧业、手工业、商业生产，而且其社会内部已划分为统治者和被统治者、富人和平民阶层，有各自的军政管理体系。当然，上述所谓“行国”或“城郭诸国”与我们现代具有严格的组织机构与政治意义上的国家是俨然不同的，只能是一些以绿洲或草原地域为单元的地方或民族名称，是我国古代某些部族或民族在特定的历史条件下以生产为单位的某种生存方式，例如“城郭诸国”中，最小的单桓‘国’,只有 27 户,194 口人，充其量只是一个环绿洲而聚居的村庄而已。至于那些游牧民族的‘行国’,逐水草而行,连固定的疆域都没有。不仅如此，当时这些“西域诸国”，如同史书所言“:各有君长,兵众分弱,无所统一。”因此,可以肯定地说，秦汉以前，由于自然因素和社会发展条件的限制，新疆本地从来就没有过由某一部族或民族建立的统一的所谓地方政权组织。这种状况显然不利于该地区社会的进步和发展。正是从这个意义上讲，相比之下，当时颇为发达的中原地区

①塞人是早年居住生活在我国西北地区的一个游牧民族，亦即先秦史书中的‘允姓之戎’,波斯人称塞克(saka),希腊史家称之斯基泰。一说公元前 7 世纪希腊诗人 Aristeas 的长诗《独目人》里的“Issedones”也指此部落。根据汉文资料记载：塞入初居住在敦煌一带，后来迁至伊犁河、楚河流域，并且扩张其势力到锡尔河诸地。公元前 177 年至前 176 年，大月氏人由东方西迁至这一带，迫使塞人再向东南部迁徙，故帕米尔高原、塔里木盆地周围皆留下塞人生活居住的痕迹。

的经济文化对于西域各地的社会影响和巨大作用就是顺理成章的事情。

值得提示的是：新疆境内南、北以及西面皆高山环绕，惟东部无山脉相阻，有坦途同中原地区相通，这一地形特点使新疆同外界的交往联系自人类有史以来就存在着天然的东倾性。它对于密切新疆同内地之间的关系，保障西汉以后新疆成为我国统一的多民族国家组成部分起到十分关键的作用。例如，近代新疆各地考古发掘资料显示，在天山南北各地出土的远古中（细）石器时代遗物中，人们发现其石器型制、磨制技术以及共存的彩陶色彩、图案风格与我国华北地区以及甘肃、宁夏等地十分相近，且清晰地揭示了新疆史前人类最初的经济生活和社会活动与祖国内地的相似性，以及存在着的一种文化上的内在的联系。

在人类形成和发展的漫长历史过程中，地理条件和自然环境因素无疑占有十分重要的地位。在认识和探索新疆社会发展史，特别是该地区与内地的关系史的过程中，则尤其不能忽视新疆地理条件和自然环境这一显要特点。

二、先秦时期内地与新疆各地的经济交往

新疆特殊的地理环境和经济形式的单一性，决定了其在历史发展的过程中必然积极发展与周邻地区、特别是同中原地区间的经济文化交流关系，大体形成于春秋战国时期，顺应东西方各地人们彼此间联系交往的要求而出现的“丝绸之路”就是一个例证。在‘丝绸之路’中，相当一部分路段就途经今天的新疆境内。中原地区的社会发展通过“丝绸之路”不只对于该地区以很大影响，而且还经此向西辐射到西域以西诸地。例如，西方文献中很早就有‘赛里斯’的传闻，公元 2 世纪的希腊地理学家托雷美（Ptolmy）转引另一位更早一些的地理

学家马利奴斯的话说："赛里斯国西界塞迦国（Scythia，即塞种），由赛里斯·秦尼等国经石塔（ Stone Tower）往巴克特利亚，不仅一道，又有一道，经勃林波脱拉而至印度。"①经研究，"石塔"系指塔什库尔干无疑。唐代玄奘《大唐西域记》里记载的怯盘陀国（塔什库尔干）"汉日天种"的传说故事也证实了这点。据研究，"赛里斯"是"丝"的音译，后来才变成当时人们对于传输丝绸到西方的中国人的称呼，这充分说明华夏先民的步履早已深入天山南北，以及新疆各地同中原地区源远流长的交往联系。我国考古工作者先后在新疆境内的乌鲁木齐南山矿区、阿拉沟等地墓葬里陆续出土了一些中原地区输入的漆器、丝绸以及铜镜，相同物品也为前苏联考古学家在阿尔泰山北部地区巴泽雷克古墓随葬品中发现。新疆哈密七角井细石器文化遗址以及罗布泊地区的古墓葬中还发现了的海贝类制作的装饰物，如珊瑚珠等，经确认此类物品来自我国东南沿海地区。这些出土文物也印证了中原地区物质文化对早期新疆历史的深刻影响。

在我国先秦古籍里，诸如《尚书》、《竹书纪年》、《山海经》、《楚辞》中都有一些关于古代新疆地理、山川、河流的相关记载，它从一个侧面也反映了当时中原地区人们对于新疆已经有所认识和了解。例如在商王武丁之妻墓中，人们发现了用新疆玉石制成的陪葬器物竟多达 756 件，它是天山南部的于阗等地与中原地区进行玉石贸易的证明，为此，有人又将早期"丝绸之路"称为"玉石之路"。先秦古籍《穆天子传》里关于公元前 1 000 年周穆王率部远涉流沙的西巡传闻显然绝非空穴来风，也曲折地反映了远古时期中原地区同新疆的

①亨利玉尔（Henry yule）：《契丹之路》（Caghay and the gnither ）卷 1，187~196 页，伦敦1914年。

经济文化交流关系。

据典籍记载，早期西方人曾将中原人们称为“秦人”，我国季羡林先生说“：秦是公元前 7 世纪在我国西北的秦国的称号，经过古代中亚地区传入印度等西方国家，自古以来外国对中国的称呼多源于此。”①值得强调的是，这一称呼最先由活动在天山南北及附近地区的游牧民族使用，尔后西传到其他地方的，如《史记·大宛列传》记到，西汉太初三年（公元前 102），汉武帝命贰师将军伐大宛，破其外城，大宛贵人杀其王愿献善马以求和，“贰师与赵始成、李哆等计，闻宛城中新得秦人知穿井，而其内食尚多”②。又征和中，在一份汉武帝诏书中也出现“囊者朕之不明，以军侯弘上书言：匈奴缚马前后足，置城下，弛言秦人，我丐若马，又汉使者久留不还，故兴师遣贰师将军，欲以为使者威重也”的记载③。昭帝时，匈奴权臣“卫律为单于为谋：治楼以藏谷，与秦人守之，汉兵至无奈我何”之语。在新疆拜城县保存至今的东汉时期摩崖刻石中也留有“秦人孟伯山”的字迹。这些都是秦汉时期中原地区人们

①《大唐西域记》，季羡林等校注本第 439 页，中华书局，1985 年。

②《史记》卷 123《大宛列传》。

③《汉书》卷 96 下《西域传》下，颜师古注曰“：谓中国为秦人，习故言之。”以“秦”作为中原王朝称呼，当时经匈奴及西域其他民族之口传诵到印度以及西方各地，公元前 6 世纪至前 5 世纪的古波斯文献中称中国为“秦”（cini），“秦国”（cinistan，cinastan），在中亚粟特文书里写成“cynstn”。罗马拉丁语文献《爱利脱利亚海周航记》中记作“Thin”。公元 2 世纪的希腊地理学家拖雷美《地理书》中写作“秦尼国”（Sinae）、“赛里斯国”（Seres）。阿拉伯古文献称中国为“秦”（Cyn.Sin）或者（Thin）。印度最初将中国称为“支那”（Cina）。东汉时期翻译成的《大方广大庄严经》则将此译成“秦”至唐代玄奘《大唐西域记》里还有“摩坷至那（Mahacina）”的称呼，按“摩坷”义为“大”；“至那”即“脂那”、“支那”。据研究，“至那”一词原音来源于“秦”，因此“摩坷至那”全名义译为“大秦国”，亦即中国。中世纪以后，穆斯林典籍中还有将中国分成本秦、外秦、内秦、摩秦四部的说法。

在新疆诸地活动生活过的真实写照①。反映了这一时期位于西北地区的秦朝对流沙以西天山南北地区的深远影响。

天山南北及以西诸地人们在秦汉之际称呼中原地区为“秦”，这固然与当时秦国横亘在中原地区与西域诸地之间有很大关系，但是更重要的则在于秦国及后来的秦王朝同西北诸地各民族之间保持着密切的交往联系。秦国之祖，本犬戎之后，春秋时期，其西北及北部广大地区皆为戎狄活动之地，由此可见，战国至秦汉之际，秦以西诸地完全为游牧民族和部落联盟所占据控制，内地同西域及以西之商贸往来皆经过秦国这个中介。又据研究，约公元前 7 世纪，有秦穆公举兵征西戎，曾于公元前 638 年将河西地区的允姓戎和陆浑戎迁往河南洛阳等地。之后，秦穆公于公元前 623 年完成征服西戎的伟业②。秦国的西征后果引发了当时西北部广大区域众多民族和部落的西移，进而牵动了欧亚大陆北部草原一次较大的民族大迁徙，这次大迁徙在世界历史上都留下深远的影响。新疆及中亚各地出土文物已经证明，中原地区最早输往中亚和欧洲的丝织品就是从这时开始的③。“秦”的名称正是伴随着中原地区物产的西传而散播到中亚游牧民族中和辗转到欧洲各地。上述先秦时期新疆同内地之间密切的经济文化交流关系也为后来汉朝统一管辖天山南北各地奠定了基础。

迄汉朝“统一西域”之前，由于戈壁大山相隔和受社会经济发展水平的限制。天山南北诸地仍处在分散闭塞、各自为

①王炳华：《从考古资料看丝路开拓及路线变迁》，《西域研究》1991 年第 3 期。

②《史记》卷 5《秦本纪》。

③马雍、王炳华：《公元前七世纪的中国新疆地区》，《中亚学刊》第 2 期，14 页，中华书局，1990 年。

政的割据状态中，这种分裂局面严重阻碍了当地经济发展，显然不利于新疆的社会进步。该地区社会的进一步发展开始有了超越氏族范围的区域性统一的要求。而这种统一局面的形成仅仅依靠该地区本身的努力是根本无法实现的。事实证明，即便是在后来的历史发展过程中也是如此。天山南北各地政治上的统一是从我国历史上的西汉王朝开始实施并且逐步完成的。它同先秦时期两地之间十分密切的经济文化交流有着直接的关系。可以讲，是此前两地关系发展的必然结果。

第二节　汉朝统一西域的指导思想及军事部署

一、西汉王朝统一西域的原因及部署

新疆，古称"西域"。这一名称最早见于汉代司马迁的《史记》中。作为一个地理概念，西域是指汉代以后中原诸王朝管辖的西部地区，它有广义和狭义之分：广义的西域是指今玉门关、阳关以西乃至中亚、西亚和欧洲一部分；而狭义的西域则指玉门关、阳关以西，帕米尔以东地区。西域地理概念的出现以及后来的衍变反映了不同时期中原地区人们对西部地区认识程度的不断加深。当然其中也有历代中央政府对这一带地区管辖不断巩固的因素。"西域"名称一直沿用到清朝后期，遂为"新疆"一名替代。

西汉王朝统一西域大业是从讨伐匈奴开始的。秦汉之际，匈奴是一个活动在我国古代北方草原地区实力强盛的游牧民族。约公元前 209 年，其首领冒顿杀父自立为单于，遂统

一匈奴诸部，匈奴开始强盛。司马迁称冒顿统治时有“控弦之士三十余万”。冒顿单于东灭东胡，侵及汉朝边境，又西征击走月氏，占领了河西走廊，月氏被迫放弃故地迁往伊犁河流域。匈奴尾追其后，势力由此延伸西域。汉文帝时期，匈奴向西拓展其统治范围，西域各地置于其控制之下。控制西域各地后，匈奴奴隶主贵族在焉耆、危须、尉犁间置“僮仆都尉”，“赋税诸国,取富给焉”[①]，专理该地事务。从匈奴设置的管理机构名称“僮仆”一词中不难看出，他们视西域当地各族为奴隶。所以，匈奴奴隶主贵族对天山南北各族的统治是十分残酷的。正由于如此,西域‘虽属匈奴”,却‘不相亲附。匈奴能得其马畜旃毡，而不能统率与之进退’[②]。

但是，匈奴从西域诸国所“得其马畜旃毡”，却给他们南侵汉地提供了粮秣后勤上的保障。匈奴因此不时侵扰汉朝边境地带，“攻城屠邑，驱略畜产”，对西汉王朝的安全构成威胁。双方之间不时发生战争，而最初的战争往往以汉朝失败告终。汉朝不得不以‘和亲’和‘岁贡’的形式联络匈奴之间的关系，汉朝边境因此常被骚扰，其社会经济遭受严重破坏。从汉高祖以后至文帝在位期间，这种状况一直没有得到根本转变。

汉武帝刘彻即位后，时“汉兴七十余年之间，国家无事，非遇水旱之灾，民则人给家足，都鄙廪庾皆满，而府库余财货。京师之钱累巨万，贯朽而不可校。”[③]汉朝国力由弱变强，使其有实力将对匈奴的军事战略由防御转变为主动出击。正是在这种形势背景下，才有西汉中央政府派遣张骞出使西

①《史记》卷 110《匈奴列传》。
②《史记》卷 96《西域传》。
③《史记》卷 8《平准书》。

域，联络实力强大的月氏人以共同抗击匈奴之事的发生。西汉王朝统一西域的过程因此而拉开帷幕。

从“制匈奴”派遣使者西行到后来为使汉朝“威德偏于四海”，西汉中央政府建立西域都护府，天山南北各地皆在西汉统辖之下，汉朝统一西域的过程持续了半个多世纪，期间曾经历以下几个阶段：

张骞出使西域是汉朝反击匈奴的开端。还在汉武帝积极筹划讨伐匈奴的时候，一个偶然机会，汉武帝从俘获的一位匈奴的士兵嘴里获悉：早先活动在敦煌地区的大月氏人被冒顿单于逐往伊犁河、楚河流域以后，复于公元前 174 年至公元前 160 年间受到匈奴人的又一次沉重打击，大月氏王被杀，且其头被匈奴单于制成喝酒的器具。月氏人对匈奴恨之入骨。得知这一消息后，汉朝政府便决定派出一个使团前往大月氏联络，以同他们结成共同打击匈奴人的联盟。汉中人张骞应募因此率领一个使团奉命前往大月氏。公元前 139 年，张骞从甘肃陇西出发西行，不料于途中为匈奴俘获，十多年后，张骞从匈奴帐中逃脱，依然西行找寻大月氏，待他行抵伊犁河流域时，方得知此时大月氏人已被乌孙人赶往阿姆河地区，他便复往中亚地区，经大宛行抵大月氏国地。这时的大月氏人由于已经征服了阿姆河流域的众小国，势力强盛，加上该地土地肥美，大月氏人安居乐业，根本不想东去同匈奴打仗。张骞不得要领而归。虽则如此，他的西使不仅给西域各国留下深刻的印象，而且，其出使报告给当时的汉朝政府提供了有关西域社会情况的准确信息。

张骞出使大月氏不久，汉朝征伐匈奴的正面战争取得了决定性战果。元狩三年(前 120),骠骑将军霍去病奉命发动了河西战役,“数万骑出陇西,北地二千里,击匈奴。过居延,攻

祁连山（今天山），得胡首虏三万余人，裨小王以下七十余人”。随后又经数次战役，匈奴大败，出现“河西西并南山(今祁连山)至盐泽（今罗布泊）空无匈奴”的局面。公元前116年，张骞率领使团再度西使，以同乌孙交好联盟。此行为后来乌孙的归附汉朝打下基础。元封三年（前108），因“楼兰、姑师当道，苦之，攻劫汉使王恢等，又数为匈奴耳目，令其兵折汉使”。汉武帝“遣赵破奴将属国骑及郡兵数万击姑师”，“虏楼兰王，遂破姑师”[①]。之后，“于是酒泉列亭障至玉门”，汉朝势力已经进入西域。显然，随着西域商道重要性的日显突出以及天山北道沿途部分城镇被控制，西汉王朝统一西域战略第二阶段的结果为下一步的发展，并且最终统一西域打下基础。

汉朝太初年间的征伐大宛之役是汉朝政府统一西域战略的第三阶段。

大宛即今中亚地区的费尔干纳。该地同汉朝的关系由来已久，早在张骞首次西使时双方即已建立联系。大宛出好马，汉武帝尤其喜欢，名曰“天马”。因其地距离汉朝遥远，对汉朝使臣傲慢无礼，其王又藏匿好马不予汉朝，并令其下属杀死汉武帝派去的使臣车令，抢夺财物。武帝怒，遂拜李广利为贰师将军，于太初元年(前104)率军数万讨伐。汉军“西过盐水(今孔雀河)，当道小国恐，各坚城守，不肯给食。攻之不能下。下者给食，不下者数日则去”。待等汉军行抵大宛东境小城郁成时，仅剩人马数千，所以轻被郁成打败。李广利率残部逃回敦煌，武帝下令，有归玉门者斩首。翌年夏天，汉武帝令李广利再次带领包括军人、赦免囚犯以及其他人共六万人，随军牛、马、驼十多万头，装备齐全，天下震动。三年，汉军攻下大

①《汉书》卷96《西域传》。

宛，李广利扶立亲汉的大宛贵人昧蔡为王，与之订立盟约，并携带挑选出来的善马东归。

汉朝伐宛，使汉军在西域的威望大为提高，西域各国纷纷遣使入贡。汉在敦煌等地置都尉，并修筑亭障一直到盐泽，还设立“使者校尉”带领几百人在渠犁、轮台等地屯田积谷，“以给使外国者”。“使者校尉”可谓后来西域都护府的雏形。

汉昭帝、宣帝期间，汉军对于楼兰、车师的攻克又将汉朝对西域的经营向前推进了一大步。楼兰国位于交通要冲，是西域诸国前往中原地区的必经之路。匈奴对此也十分看重，虽然早在元封三年该地就被汉将赵破奴攻陷，但是不久复为匈奴所辖。自此，楼兰王便遣一质子于汉朝，遣一质子于匈奴，走中庸道路以求自保。但是，不久，安归即楼兰王位后，受匈奴反间，杀害汉使及西域各国前往中原地区的使者，两地关系恶化。昭帝元凤四年（前77)，汉大将军霍光令傅介子刺杀楼兰王安归，另立亲汉的尉屠耆为王，“更名其国为鄯善”。与此同时，应尉屠耆之请，汉朝又遣一将在距离该国不远处的伊循城屯田，不久，又置伊循都尉镇抚鄯善等地，“西域南道”畅通。尔后不久，经过几番争夺，至汉神爵二年（前60)，因为匈奴内乱，“匈奴日逐王先贤掸将众万余人来降”。汉将郑吉破车师城，车师附汉，西汉在此屯田，自车师王庭往西的交通道路，即所谓“西域北道”基本开通。匈奴设立在焉耆、危须和尉犁间的“僮仆都尉”自然不起作用，匈奴势力退出西域。汉朝取代匈奴统辖天山南北各地。“汉之号令班西域矣”。次年，汉宣帝任命郑吉为首任西域都护，汉朝统一西域的事业终于“始自张骞而成于郑吉”。

二、东汉中央政府恢复西域的部署

至西汉末年，朝政混乱，农民起义频起，社会危机日益加

深。汉平帝元始五年，大权落入外戚王莽手中，不久，王莽踢开刘氏家族，自己称帝，改国号为“新”。王莽专政，使各种社会矛盾更为加剧，中原地区政局不稳同样也影响到西域诸地的形势。各地内部不断发生争斗，原36国也于此时分割为55国①。王莽即位伊始，即随意更易对西北边地诸族首领的称谓官职，如派使者到匈奴单于处收回西汉王朝所授予的“匈奴单于玺”，改赐“新匈奴单于章”。又将西域诸地的王一律改为“侯”。这一政策调整激化了两地间的矛盾。他又无理派人捕杀车师王须置离，须置离之兄狐兰之带领车师后国两千多人，投奔匈奴。这一事件致使西域各地军心涣散，诸族对中原王朝的向心力减弱。王莽始建国二年（10），驻守于车师的戊己校尉出现内讧，副长官史陈良、终、司马丞韩立等人不堪戊己校尉刁护管属，率下属投附匈奴，进一步动摇了中央政府对西域的统治。五年（13），焉耆王受匈奴唆使攻杀西域都护但钦。天凤三年（16），王莽复派五威将王骏、西域都护李崇、戊己校尉郭钦领兵出征西域，大败而归，西域都护李崇率余众僻龟兹守护，自后去向不明。中原王朝因此失去对西域各地的控制。

公元25年，刘秀于河北称帝。两年后，在洛阳建立东汉政权。东汉初期，因中原局势不稳，无力顾西域。但是西域各地仍不断向中原地区献贡，建武五年（29），割据于河西的大将军窦融乃承制立莎车王康为建功怀德王，西域大都尉②。建武九年（33），贤为莎车王时，则“葱岭以东诸国皆属焉”。十四

①《后汉书》卷88《西域传》，按《前汉纪》称为五十四国，与《后汉书·西域传》相悖。徐松补注以为五十二国，岑仲勉研究确立为五十三国，参见其所著《汉书西域传地理校释》下册516页，中华书局，1981年。

②《后汉书》卷88《西域传》。

年(38)，贤派人与鄯善王使臣同往洛阳朝觐，此为东汉建立后两地间政治往来之先河。十七年（14)，莎车王贤复遣使者到洛阳请求委派都护辖理西域各地。汉光武帝以其“父子兄弟相约事汉，款诚又至，宜加号位以镇安之”①,遂委任贤为西域都护。但是，熟谙西域情况的敦煌太守裴遵闻后阻之，认为不可假莎车王以如此大权，如此则会使西域各地失望。光武帝复派人追回都护印绶，改汉大将军印。贤在获知结果后大为不满，便自诩西域都护，号令管理西域诸国。他为人“骄横，重求赋税，尽失人心”。二十一年(145)，车师前部王、都善王等西域十八国俱遣子入侍，诸王子在汉廷中“皆流涕稽首愿得都护”，汉朝以其政务未定加以拒绝。莎车王见状更是肆无忌惮，西域各国尽归其所属。不久，漠北草原上的匈奴政权内乱，分为南北两部分：南匈奴归汉，北匈奴势力南下扩展，莎车及所属各地复为匈奴所辖，匈奴倚此发兵多次东侵汉河西诸郡，东汉政权不得不重新考虑其西北边务。

东汉王朝恢复对西域的管辖及西域都护府的重立是同中央政府对匈奴的征伐联系在一起的。汉明帝永平年间，东汉王朝国内统一，政局稳定，也有了与匈奴奴隶主政权进行军事较量的经济实力。永平十六年（73)，汉将窦固、耿忠等人按朝廷拟定的‘先击白山，得伊吾，破车师，通乌孙诸国，以断其右臂”的策略，率属部一万二千骑兵自酒泉启程，进军白山(天山)东部，破匈奴呼衍王，追至蒲昌海(今巴里坤)，“留兵屯伊吾卢城……取其地置宜禾都尉，以为屯田”②。“宜禾都尉”是东汉建立后在西域设置的第一个管理当地屯田事务的官方机构，其意义是很重大的。

① 《后汉书》卷 88《西域传》。
② 《后汉书》卷 2《明帝纪》。

同年，窦固采用政治外交方式，遣智勇双全的假司马班超与从事郭恂领吏士 36 人迂回南道迄西域各国展开招抚活动。班超是张骞以后我国历史上又一位打开中原和西域关系新局面的杰出政治家。他采取恩威并重之策略，仅靠少量人马便陆续降服了在匈奴势力威慑下的鄯善、于阗、疏勒等地。与此同时，即公元 74 年，窦固复率兵出敦煌，一举平定了车师前后部，至此，则西域除龟兹等个别地区外，皆归属汉朝，西域大局乃定。窦固奏并经汉明帝批准，“初置西域都护、戊己校尉”，封陈睦为都护，司马耿恭为戊校尉，屯车师后部之金满城，关宠为己校尉，屯车师前部之柳中城①。由此尚知此时戊己校尉同官分设，两人分任。西域都护和戊己两校尉建置之复立，标志着嗣西汉西域都护府撤销后半个世纪，东汉中央政府恢复了对天山南北诸地的军政管辖。

然而，这次东汉王朝对西域的统治时很短暂，永平十八年(75)，匈奴贵族集兵马 2 万余分别围困戊己校尉驻地，柳中、金满等军政重地相继陷落。匈奴又纵使焉耆、龟兹攻杀西域都护陈睦、副校尉郭恂。时适逢汉明帝卒，朝中无人理政。翌年，章帝即位，方于建初元年(76)派耿秉等人发河西和鄯善国兵七千人往救之，败车师，于危难中救出戊己校尉耿恭及其部众。汉章帝初立，见匈奴兵势强壮，无心经营西域，遂下令撤回戊己校尉和屯田士卒。后人将此称为东汉一通一绝。

汉军大规模从西域东撤时，已荣任军司马的班超正驻守疏勒城，用心经略天山南麓诸国事宜。因疏勒、和阗当地官兵热心挽留，班超矫旨不还，而是统一征调周邻各国兵士，在巩

①《后汉书》卷 49《耿恭传》，该传文记‘金蒲城”,疑‘蒲’系‘满’之误，今吉木萨尔城。

固了对疏勒、于阗诸地的防守后，采用外交、军事手段，率部众前往征伐，攻下莎车等城，使丝路南道复通于汉。后不久，东汉政府于永元年间发兵征匈奴，大破之，匈奴主力被迫西迁。曾希图于混乱中吞并天山北部诸城的中亚大月氏人也在其东进途中被班超击败。这样一来，原曾欲倚此维持其独立地位的焉耆、姑墨等国断了接应，永元三年（91），汉朝以“班超遂定西域”之功，“以超为都护，居龟兹”[①]，“徐干为长史，屯疏勒”[②]。并恢复戊己校尉，“领兵五百人，居车师前部高昌壁”。戊己两校尉重为一人所任。另置戊部侯，“居车师后部侯城，相去五百里”[③]。六年，班超及属部克焉耆等城，“于是西域五十余国悉纳质内属”[④]。东汉王朝二通西域，班超仍出力甚多，于是汉廷封其为安远侯。十四年（102），班超以七十岁高龄受旨东返故里，离开西域前，他曾语重心长地叮咛接其任的西域都护任尚道：“水清无大鱼，察政不得下和”，对当地民众要“荡佚简易，宽小过，总大纲而已”[⑤]。任尚妄自尊大，对班超的告诫不以为然。他对下属及当地部落首领悉苛刻严厉，从而招致人们不满，延平元年(106)西域发生动乱，任尚被困于疏勒城。汉朝只得“征尚还，以骑都尉段禧为都护”[⑥]。然而西域各地动乱依然不止，朝廷中撤离都护之论再起，汉安帝永初元年(107)，下诏罢西域都护，当时就任军司马的班勇(班超子)同兄班雄“俱出敦煌，迎都护及西域甲卒而还”。自此若《后汉书·西域传》所言：“西域绝无汉吏十余年”，并且，

①《后汉书》卷88《西域传》。
②《后汉书》卷77《班超传》。
③《后汉书》卷88《西域传》。
④司马光:《资治通鉴》卷48永元六年条。
⑤《后汉书》卷77《班超传》。
⑥《后汉书》卷47《梁慬传》。

迄后西域军政事务常由敦煌太守掌管，驻在西域的戊己校尉和西域长史均听从敦煌太守的指挥，换言之，西域从此在一定程度上成为敦煌太守的管辖地区。后来研究者也将由班超开通，而后其子班勇护卫西域都护撤离西域这段经历称之为“二通二绝”①。

东汉政府二度放弃西域，时游牧于天山和阿尔泰山之间的北匈奴残部乘机重又占据伊吾，遥领西域诸地，并且连兵入寇河西汉边境。安帝元初六年（119），从敦煌太守曹宗请，汉朝令长史索班将千余人出屯伊吾，代都护而统辖西域各国。索班虽曾取得局部胜利，但终无力招抚，后来并为匈奴所杀。延光三年(124）,汉廷议决,封班勇就任西域长史,往西域各地进行招抚。

班勇率部入西域后，转战南北，历时数载，终于再次将天山南北各地置于汉朝统一管辖之下，东汉政府一度不置都护，而以西域长史名义管辖西域事务，长达三十余年。此间永建六年(131),“汉顺帝以伊吾旧膏腴之地,侍近匈奴,资之以为钞暴,令开设屯田,如永元时事,置伊吾司马一人”。汉灵帝后期,约 180 年左右，依《三国志·董卓传》中所记，董卓本人曾就任西域都护，或许他是汉代最后一任都护了。藉此得知东汉中央政府对西域之管辖当一直持续到东汉末年。至黄巾等农民起义蜂起，中原大乱，汉朝更无力统御西域，两地联系中断,故史书谓此“三通三绝”。

①马雍“东汉《曹全碑》中有关西域的重要史料”,《文史》12 期。

第三节　军政管理体系的创建和变化

“西域都护府”是有史以来内地中央政府在西域设置的第一个军政管理机构，虽初设于汉代，其名称则延续至魏晋时期，之后又有戊己校尉、西域长史等职官或机构的设置。这些机构和职官的设立集中体现了中央政府对西域各地军政事务的政治管辖，系汉晋时期中原王朝治理西域总政策的重要组成部分；这种管理体系之形式及其内涵对后世历代中央政府管理西域诸地事务也产生了深远的影响。

一、西汉时期西域都护府的建立

西域都护府之建立是汉朝政治上统一天山南北的最终结果。从最初的管理汉朝在西域屯田事务的一个官职“使者校尉”发展到神爵二年(前60)西汉政府管理天山南北各地军政事务的最高权力机关——西域都护府于乌垒城的建立，期间曾经历以下几个阶段：

先是，汉武帝太初三年(前102)伐大宛（今费尔干纳）获胜之后，汉朝在西域各国的威望大增。《汉书·西域传》言“自武师将军伐大宛之后，西域震惧，多遣使来贡献”，汉朝政府“于是自敦煌西至盐泽往往起亭，而轮台，渠犁皆有田卒数百人，置使者校尉领护，以给使外国者”①。“使者校尉”一职虽然很小，而且其主要职责乃是领护屯田士卒，“以给使外国者”。但是它是汉中央政府在西域设置的最早的一个职官。接着，汉昭帝元凤四年（前77），汉大司马、大将军霍光命傅介子率

①颜师古注曰：“长史即西域都护之长史，按都护既罢，西域官惟长史最尊，其所掌则戊己校二尉之职也，二尉属都护”，徐松则认为：“戊己校尉，实即长史。”《后汉书》卷88《西域传》。

士卒携金银缎帛至西域赏赐各地。至楼兰，遂杀王安归，立曾作为汉质子的安归弟尉屠耆为楼兰王，“更名其国为鄯善”，尉屠耆接旨后“自请天子曰：‘身在汉久，今归，单弱，而前王有子在，恐为所杀。国中有伊循城，其地肥美，愿汉遣（一）将屯田积谷，令臣得依其威重。’于是汉遣司马一人，吏士四十人，田伊循以镇抚之，其后更置都尉。伊循官置始此矣。”①“伊循都尉”是汉朝任命的第一个城守官员，其意义不谓之不大。不久，亦即汉宣帝本始二年(前72)冬季，匈奴兵伐乌孙，适逢天降大雪，人马大量伤亡“还者不能什一”，役属各国纷纷反抗“匈奴大虚弱”，地节二年(前68)，汉朝借机攻克原归顺匈奴的军事要地——姑师城（今吐鲁番），姑师王归附于汉朝，汉将郑吉受命领三百人屯田于姑师驻守，《汉书·西域传》记载：“自张骞通西域，李广利征伐之后，初置校尉，屯田渠犁。至宣帝时，吉以侍郎田渠犁，积谷，因发诸国兵破车师，迁卫司马，使护鄯善以西南道。”② 此职官全称是“使护鄯善以西南道校尉”。显然，此职务较之‘使者校尉’和‘伊循都尉’又官高一级，已初步具有管辖某一地域范围之职能。并且这也为郑吉本人后来出任首位西域都护埋下伏笔。之后至汉宣帝神爵二年(前60)，匈奴于内外交困中陷人分裂，右贤王屠耆堂在故单于颛渠瘀氏配合下夺取单于位置，左贤王之子日逐王先贤掸本应继单于位，又素与新王不合，见此状况惟恐被杀，遂‘使人与(郑)吉相闻，吉发渠犁、龟兹诸国兵五万人，迎日

①《汉书》卷96上《西域传》。《史记》中记载略有不同“：而仑头(无渠犁）有田卒数百人，因置使者护田积粟，以给使外国者。”

②《汉书》卷70《郑吉传》。参见徐松：《汉书·西域传补注》。黄文弼：《罗布淖尔汉简考释》附《西域都护考》，《黄文弼历史考古论集》，文物出版社，1989年。

逐王，口万二千人，小王将十二人……遂将诣京师”[①]。日逐王降汉，“僮仆都尉由此罢，匈奴益弱，不得近西域”[②]。天山南北诸地自然地归汉朝中央政府统属。郑吉则因其“破东师，降日逐，威震西域”之功，汉宣帝下诏书“封吉为安远侯，食邑千户”，“遂并护车师以西北道，故号都护，都护之置，自吉始焉”。“……吉于是中西域而立莫府，治乌垒城，镇抚诸国，诛伐怀集之，汉之号令班西域矣，始自张骞而成于郑吉”。

从上所述不难看出：“西域都护府”的建立是天山南北各地自此归附中原西汉王朝的鲜明标志。其创建的过程实际上是伴随着西汉王朝对西域各地军政管理的不断加深而逐步发展完善的。这不只反映了西汉中央政府对于西域各地经营政策方针的变化过程，还隐含着西汉王朝对西域诸地重要性认识的不断加深。

二、西域都护府机构建置及其职能（西汉时期）

西域都护府是汉朝在天山南北设置的第一个治理该地区军政事务的权力机构，它代表汉中央政府行使主权，有效地管理着西域各地。故无论其名称还是职能都与同时期内地职官制度有很大不同。毫无疑义，它是汉朝中央政府管理西域总政策的必不可少的组成部分。

西域都护府的办事机构设在乌垒城（今轮台县策大雅），史书记载其地“与渠犁田官相近，土地肥饶，于西域为中，故都护治焉”。都护是由汉王朝委派的管理该地军政事务的最高长官，按汉官制，西域都护另加“骑都尉，谏大夫”职衔，又从其“秩比二千石”推论，则其职位和待遇相当或略低于中原

①《汉书》卷96上《西域传》。
②《汉书》卷70《段会宗传》。

地区最高的地方官员一郡太守。其本职一般为骑都尉，这也是汉官制的一项特殊规定，故而屯田戍兵，有权征调西域各地的各族军队，因此是汉朝中央政府派遣在西域的最高军事官员。除此“汉之号令班西域”也全有赖于都护监督推行，所以又是汉朝派驻西域的最高行政官吏。他代表西汉政府治理西域，维护当地秩序，保护来往使者及商旅行人之安全，督察所辖属地之动静，遇有外来之侵扰及内乱，则遣兵抵御和镇压，所谓‘有变以闻，可安辑，安辑之；可击，击之”。西域各地诸族以及部落具体内务则由其首领自行管理。西域都护往往是通过加强对于这些首领的监督管理来行使其对各地民政事务的治理。所以，西域都护府各级官员时常受命排解各“国”、各族间的矛盾和争议，例如都护段会宗在任期间，曾多次衔命往乌孙国中调解处理其内务事宜。除此，西域都护还负责屯田戍边事宜，专门管理屯田事务的戊己校尉尚也归都护所属。

自西域都护府立，一直到王莽末年李崇任都护止，八十余年历任都护已知者共 18 人，诚如《汉书·段会宗传》中言，他们“皆以勇略选，然其有功迹者具此，廉褒以恩信称，郭爵廉平著，孙建用威重显”。人们发现，即便是到东汉时期，凡都护皆须中央政府委派之内地汉人，不让西域本地人担任。此同唐朝时期就任管理西域军政官员中使用大量西域本族的情况有明显区别。都护任期一般三年为一期，但如有特殊情况，亦临时变更。

已知西域都护任职年代表

编号	姓 名	在 职 年 代
1	郑 吉	汉宣帝神爵二年(前60)至汉宣帝末年(前49)①。
2	韩 宣	汉元帝初元元年(前48)至初元三年(前46)。以《汉书·段会宗传》如淳注:"边吏三岁一更"之例推测,汉元帝初元四年(前45)至汉元帝建昭二年(前37)九年当应有二至三任都护,惜人名未详。
3	甘延寿	汉宣帝建昭二年(前37)至五年(前34)续上表
4	段会宗	第一任起于汉元帝竟宁元年(前33),讫于汉成帝建始二年(前31) 第二任起于汉成帝河平元年(前28),讫于二年(前27) 第起于汉成帝阳朔四年(前21),讫于汉成帝鸿嘉二年(前19)
5	廉 褒	汉成帝建始三年(前30)至汉成帝河平元年(前28) 注:自汉成帝河平元年(前28)至四年(前25)期间当有一任都护。
6	韩 立	汉成帝河平四年(前25)至汉成帝阳朔三年(前22) 注:自汉成帝鸿嘉三年(前18)至汉成帝永始四年(前13)六年间或有一二任都护,史亦失名。徐松《汉书·西域传补注》称郭舜或于永始中就任西域都护,不知何据。
7	郭 舜	汉成帝元延元年(前12)至三年(前10) 注:自汉成帝元延四年(前9)至汉成帝绥和二年(前7)期间三年当有一任都护,缺人名。
8	孙 建	汉成帝绥和二年(前7)至建平三年(前4) 注:自汉哀帝建平四年(前3)至汉平帝元始三年(3),中间六年或有一二任都护,姓名不详。
9	但 钦	汉平帝元始四年(4)至王莽始建国五年(13) 注:王莽于8年改国号为新,打破"边吏三岁一更"之传统,并且从天凤元年迄二年(14~15)两年中缺都护。
10	李 崇	王莽天凤三年(16)至更始元年(23)以后。

①《汉书》卷70《郑吉传》关于都护之设置年代,汉籍史书分别有地节二年(前68)、元康四年(前62)、神爵三年(前59)诸种记载。目前多数人都以日逐王降汉,郑吉远迎的神爵二年(前60)为都护府设置年代,本文也从此说。

西域都护府中除都护外，还有“副校尉，秩比二千石，丞一人，司马、侯、千人各二人”。副校尉系都护副贰，也由中央政府直接任命，秩比同都护，职权仅次于都护，又称副都护。查诸史乘所记已知任副校尉者有陈汤、戴级等人。副校尉以下官员，则分别由都护委任或撤换。“丞”类似于管理文书的官员。秩比六百石。“司马”或称“都护司马”，秩比六百石，为武职，其地位同于军中的司马，或称军司马，有代理司马职者，称为“假司马”。“侯”，秩比六百石，按《汉书·西域传》中言：“匈奴不敢前，吉(郑吉)、熹(司马熹)即留一侯，与卒二十人，留守王”，亦称“军侯”。“千人”则是一个带兵的小头目，系军职。以下官员分别由都护任命或撤换。

另外，为加强对西域屯田事务的统筹管理，西汉政府还设置了戊己校尉府，治所在车师的交河城，《汉书·百官志公卿表》记载：“戊己校尉，元帝初元元年(前48)置，有丞、司马各一人，侯五人，秩比六百石。”[①]有人曾依据《汉书·西域传》里“是岁元康四年(前62)也，其后置戊己校尉，屯田居车师故地”一段及“至元帝时，复置戊己校尉”一句以为戊己校尉当置于元康四年，实不确，按此处之“复”一字实相对西域都护而言，所谓“后”则应推至元帝。清人徐松研究，按汉官制，戊己校尉还应拟设副贰，称为“史”。戊己校尉受都护节制，但保留半独立的性质，亦可随意设置或撤换下属官员，汉成帝建始三年(前30)至河平四年（前25)，戊己校尉分作戊校尉与己校尉，前者屯姑墨，后者仍居交河城，阳朔四年(前21)段会宗任都护以后，到王莽天凤三年（16）两校尉仍合二为一，又隶于都护的还有专管屯田事务的“屯田校尉”等职官。经研

①《汉书》卷19下《百官公卿表》。

究,此或即‘戊己校尉’的另一称呼而已。“戊己校尉’受都护节制，但保留其半独立性质，亦可随意设置或撤换下属官员。已知‘戊己校尉’及从属官员姓名者计有徐普、刁护、郭钦,史有陈良、终带,司马有韩玄,右曲侯有任商等人。

除此，根据出土文书资料披露，当时在东疆地区一些城郭诸国，地方基层政权还沿用与中原地区一样的乡里制度，乡有三老，里设里正。诸如在罗布泊出土的汉简中，就有“庚戊旦出坐西传日出时三老来坐食时归舍”的记录。

附：西汉西域都护府组织系统：

都护一副校尉一丞一司马一侯一千人一里正

左部后曲侯

左部左曲侯

右部后曲侯

右部右曲侯

戊己校尉一史一丞一司马一侯一田卒

戊校尉一屯卒

己校尉一屯卒

王(昆弥)、译长、城长、君、监、吏、大禄、石长、

千长、都尉、且渠、当户、将相、侯、王(昆弥)

西域都护府作为一种管理西域诸地军政事务特设机构形式,自西汉神爵二年(前 60）建立后，迄后代表中央政府管理天山南北军政事务长达七十余年，一直没有很大变故，对于西域各地的管辖治理，维护西部边陲的社会安定和经济发展，以及密切西域及以西各地同中原内地的关系方面起到了十分重要的作用。实践证明：这一军政管理体系在当时天山南北特殊的社会情况下还是行之有效的。正由于如此，其形

式以及内涵对后世中原诸王朝治理西域政策影响极大。在此同时，我们也发现，随着汉朝对于西域各地军政管理的加强和政治影响的加深，内地一些行政机构和职官制度已经渗入到天山东部一些地区。

三、东汉王朝管理西域的军政制度以及职能

东汉时期中央政府对于天山南北各地的军政管理体系事实上基本沿袭西汉旧制，且最为兴盛时期则仍使用西域都护府这种管理名称。后期开始使用“西域长史”这一职官名称。“西域长史”也是东汉王朝根据治理西域军政事务新创设的一个职官名称。东汉王朝设置的管理西域事务各类职官和职能分述如下：

“宜禾都尉”,汉明帝永平十六年(73)置,治在伊吾卢城,管理当地屯田士卒。建初二年（77年)罢。

“西域都护”,汉明帝永平十七年(74)置，初立治在车师，后移焉耆、龟兹。陈睦为东汉统一西域后首任都护，自永平十七年至汉灵帝后期最后一任都护董卓止[①]，因汉朝政府对西域经营断断续续，故都护时置时撤，极不完整，现已知其名者惟以下几位：

编号	姓名	在　职　年　代
1	陈睦	汉明帝永平十七年(74)至十八年(75)
2	班超	汉和帝永元三年(91)至十四年(102)
3	任尚	汉和帝永元十四年(102)至汉殇帝延平元年(106)
4	段禧	汉殇帝延平元年(106)至汉安帝永初元年(107)
5	董卓	汉灵帝在位期间(168~188)

①马雍“从新疆历史文物看汉代在西域的政治措施和经济建设”,《文物》1975年第1期。

都护府中另设有副校尉，是都护之副贰，初与都护同治，汉安帝元初六年(119)，移居敦煌。已知其名者共有五位：

编号	姓名	在　　职　　年　　代
1	郭恂	汉明帝永平十七年(74)至十八年(75)
2	李恂	汉和帝永元年间(89~104)以前
3	阎磐	汉和帝永元二年(90)左右
4	赵博	汉殇帝延平元年(106)由西域长史迁
5	梁瑾	汉殇帝延平元年(106)

“戊己校尉”，初置于汉明帝永平十七年（74），时戊己校尉同官分设“(耿)恭为戊校尉，屯后王部金蒲城(‘蒲’是‘满’之误，今吉木萨尔县)，谒者关宠为己校尉，屯前王柳中城(今鄯善县)，屯各置数百人”[①]，秩比二千石，专理屯田和驻军事宜。汉章帝建初元年（76年)，汉朝不欲疲敝中国以事夷狄，乃迎还戊己校尉，不复遣都护。汉和帝永元三年(91)，“汉中央政府复置戊己校尉，领兵五百人，居车师前部高昌壁，又置戊部侯。居车师后部侯城，相去五百里”。由此方知戊己校尉一职合而为一，由一人担任，而其下辖还有司马、戊部侯建置。已知戊己校尉名者仅有耿恭（74）、关宠(74)、索颐(96)、董卓(168)数人。已知司马有石修、张封、曹俊、曹宽，侯有杜勋、严皓等。

“西域长史”，秩比二千石。初设于东汉，统汉朝在西域之兵众。《后汉书·班勇传》言“今置校尉(戊己校尉)以捍抚西域，设长史以招怀诸国。”按此官职之设始于班超，《后汉书·班超传》称“汉章帝建初八年(83)，班超为将兵长史。”可见西域长史初称“将兵长史”。章和元年(87)，汉朝“乃以(班)超

①《后汉书》卷19《耿恭传》。

为都护,徐干为长史";"……超居龟兹它乾城（今和硕县西南),徐千屯疏勒"。汉和帝永元九年(97),于《后汉书》中始见"西域长史"一名。从汉安帝永初元年(107)下诏罢西域都护后,自后'西域长史'权限有所扩大,但其受敦煌太守节制。汉朝中央政府的命令，一般都是通过敦煌太守而下达给西域长史的，班勇任长史时，其治移至柳中，桓帝元嘉年间（151~152),又移驻于阗。东汉之后,此官职历魏、晋,至北凉,一直延续未绝。

现已知就任西域长史者有以下几位：

编号	姓名	在职年代
1	班超	汉章帝建初八年(83)至汉章帝章和元年(87)
2	徐干	汉章帝章和元年(87)—?
3	王林	汉和帝永元九年(97)—?
4	赵博	? —汉殇帝延平元年(106)
5	索班	? —汉安帝元初六年(119)
6	班勇	汉安帝延光二年(123)至汉顺帝永建二年(127)①
7	赵评	? —汉桓帝元嘉元年(151)
8	王敬	汉桓帝元嘉二年(152)
9	张晏	汉灵帝建宁三年(170)—?

"伊吾司马",汉顺帝永建六年(131)置，比六百石，统率该地军队，兼管屯田，守护其城，已知任司马者有毛恺等人②。

① 汉顺帝永建二年，班勇因被诬而下狱，此当系"长史"讫年。
② 《后汉书》卷88《西域传》。

第四节 汉朝“和亲”政策在西域的实践

“和亲”作为政权与政权、民族与民族间和平交往的一种形式，主要指古代中原王朝与边疆少数民族上层为保持和好而结成的姻亲关系，是汉族统治阶级与边疆少数民族统治阶级间相互政治联络的一种特殊形式和政策，有时也发生于周边各少数民族政权之间。在中原王朝与边疆少数民族上层之间实施的“和亲”政策的原因及方式也是多种多样，不尽相同。据研究它作为中国古代边疆政策中的一项重要内容，最早出现于春秋战国时期，西汉以后续有发展，特别是在处理西汉王朝与匈奴之间的关系方面发挥了重要作用。并且自此逐渐成为历代中央王朝统治阶级调节民族关系、处理民族问题的一种手段和政策。

秦汉之际，北方游牧民族匈奴十分强大，他们乘西汉王朝初立，政权不稳之机，出兵攻掠汉朝边境地区，给当地人民生活带来很大灾难，汉高祖七年(前 200)，刘邦率汉军迎击匈奴，于平城（今山西大同市东北）被匈奴大军团团包围，汉军大败。这就是著名的“平城之役”。自后，匈奴冒顿时常侵入汉地，边患日益严重。在这种情况下，汉高祖九年(前 198)，刘邦听从了大臣娄敬的建议，“以宗室女为单于瘀氏，岁奉匈奴絮缯酒米食物各有数，约为昆弟以和亲，冒顿乃少止”[①]。这就是汉初对于匈奴的“和亲”政策。显然，它是在汉朝与匈奴双方力量悬殊的情况下，汉朝不敌匈奴，使其不得不为之的一种权宜之策。目的仍在于缓和匈奴的侵扰，以便建立一个比较

①《史记》卷 110《匈奴列传》。

安定的社会环境。汉高祖的这一政策是符合当时的社会实际的，实践证明它有利于维护汉朝统治，并促进民族间友好关系的发展和经济文化的交流。从客观上讲，这一策略毕竟是消弭了战火，缓和了民族矛盾，采用一种和平的方式来保持两地之间的关系，有利于双方的经济发展和社会进步。

“和亲”的基本形式没有太大的差别，但是由于原因和目的的不同所导致的结果却有很大的差异。例如，同样从汉代开始的西汉王朝与西域各地诸地首领之间的“和亲”政策，其目的和结果就与上面所述的汉朝与匈奴的大不一样。这时，西汉王朝“和亲”的目的是同西域诸国共同建立抗击匈奴的联盟，或者说是为了巩固汉朝对西域诸地的政治管辖。

汉朝经营西域期间，前后多次将宗王女或宫女下嫁西域诸地如乌孙、楼兰等地首领为妻，其中尤以同乌孙的“和亲”最具代表性。

西汉王朝同乌孙的“和亲”始于汉朝经营西域之初，分前后两个阶段，并且确实达到了与乌孙王联盟共同抗击匈奴，使乌孙从汉朝的盟国转变为属国的目的。

乌孙是我国古代西北地区的少数民族之一，初游牧于今哈密附近与甘肃河西走廊之间地区，一度为大月氏所属。后来乌孙昆莫(王)猎骄靡当政时,归于匈奴治下。约公元前130年，受匈奴军臣单于指使，猎骄靡率所部远征大月氏人，乌孙于伊犁河、楚河流域打败了大月氏人，自此游牧于这一带地区，成为西域大国。西汉王朝对于乌孙的了解和认识是从张骞出使西域开始的。不过，当时他还没有到过那里，仅是“传闻”而已。在其报告里称作“行国”。汉朝反击匈奴的战争开始后，为了切断匈奴的右臂，尽快完成统一西域的大业，汉武帝听从了张骞的建议，复派张骞率领一个庞大的使团前往乌孙

联络，招诱他们东归故土，与之联盟，共同对付匈奴。公元前116年，张骞到达乌孙地阐述了汉武帝的意见，由于当时乌孙国内政局不稳，诸大臣缺乏对汉朝的了解，最终张骞仍不得要领而归。但是，随张骞到汉朝的乌孙使臣“既见汉人众富厚,归报其国,其国乃益重汉”。经过努力,汉朝与乌孙之间的关系终于有了一个良好的开端。

对于乌孙同汉朝的交往,匈奴极不悦,“怒,欲击之”。乌孙惧怕匈奴人进攻，公元前105年,派遣使者到汉朝,“使献马,愿得尚汉公主,为昆弟”。之后又以千匹马为聘礼,汉武帝将江南王刘建之女细君作为公主嫁给乌孙昆莫猎骄靡为右夫人,公主出嫁时,汉武帝“赐乘舆服御物,为备官属,宦官侍御数百人,赠送甚盛”。细君公主到乌孙后,因生活不习惯,心情忧郁，这从她留于后世的一首诗中可以看出来，诗中写道：

吾家嫁我兮天一方，远托异国兮乌孙王。

穹庐为室兮毡为墙，以肉为食兮酪为浆。

居常土思兮心内伤，愿为黄鹄兮归故乡。

不久，乌孙王猎骄靡因自己年老，“欲使其孙岑陬(军须靡)尚公主,公主不听,上书言状。天子报曰:‘从其国俗,欲与乌孙共灭胡。’岑陬遂娶公主。”后来,猎骄靡卒,军须靡立为昆莫。细君公主在乌孙国生活了四五年后便去世了，给军须靡留下一女名少夫。元封六年(前105)左右，为了维护两地的关系，汉朝又将楚王之孙女解忧公主嫁给了乌孙王军须靡。

汉昭帝时期，匈奴派大军侵犯乌孙，解忧公主和昆莫上书请求汉朝支援。不久，汉朝中央政府派出十五万大军分五道帮助乌孙进击匈奴，乌孙昆莫也自率五万人马从西部配合，夹击匈奴。大败之，乌孙骑兵获虏五万级，马牛牲畜七十余万头。这是汉宣帝本始三年(前71)间发生的事情。自后，

奴由盛转衰。汉武帝以来同乌孙的“和亲”策略取得了预期的效果。

元康二年(前 64)，乌孙昆莫又向汉朝上书，“愿以汉外孙元贵靡为嗣，得令复尚汉公主，结婚重亲，叛绝匈奴”[①]。汉宣帝答应了昆莫的请求，“乃以解忧弟子相夫为公主，置官属侍御百余人,舍上林中,学乌孙言”。不巧,当汉朝护送相夫的队伍行至敦煌时，乌孙国内因昆莫去世而发生动乱，乌就屠夺得王位，相夫受命征还。

西域都护府建立后,《汉书·西域传》曰：都护的职责之一“督察乌孙、康居诸外国动静。”显然,当时的乌孙还不是汉朝的属国。所以，这时的解忧公主及助手冯　的主要任务就是如何代表汉朝控制乌孙。翁贵靡死后，狂王泥靡立，“狂王复尚楚主解忧”,其“不与主和,又暴恶失众”。公主便和汉使者共谋杀狂王未成，讫甘露元年（前 53）,翁贵靡之子乌就屠杀死狂王，打算自立为王，汉朝派遣冯嫽前往调解，冯利用她的丈夫右大将与乌就屠的密切关系，说服了乌就屠为了乌孙的安定，自己退居小昆莫（小王），让元贵靡就任大昆莫。冯嫽代表汉朝给他们分别颁发了印绶。自后，乌孙内政为汉朝所影响。乌孙从汉朝的盟国变成属国。

解忧公主在乌孙生活了四十多年，生有四男二女，除长男元贵靡为乌孙大昆莫，次男万年为莎车王，长女弟史为龟兹王绛宾妻外，其他子女及孙子或为乌孙昆莫和大将。

汉朝政府同乌孙之间的“和亲”，不仅有力地保障了两地之间的友好关系，使乌孙和汉朝的关系由盟国变成属国关系；而且，还促进了中原地区与西域间经济文化交流，乌孙

①《汉书》卷 96 上《西域传》。

“天马”的大批入关对于内地马种的改良起到了有益的作用，而中原地区的大量丝绸及手工业品的西传则极大地改善了当地人们的生产生活条件。这无论对于汉朝还是乌孙经济文化的进步和发展都是有好处的。毫无疑问，“和亲”政策是当时汉朝政府处理同西域诸族之间关系总政策的重要组成部分。

第五节　对西域各地首领的分封和质子京师政策

一、汉朝政府对西域属地的分封和管理

随着汉朝西域都护府的设立，已归附于汉朝的西域各地诸族首领们也相应地成为西域都护府辖下的各级地方官员，他们通常是由都护府呈报请西汉中央政府批准任职，衔汉朝印绶，凡大事俱从都护节制，依旧保留其习惯称谓头衔，管理其内部事务。诚如西汉时都护韩宣奏请乌孙的大吏、大禄、大监俱可以授金印紫绶，“汉许之”即是一例①。这一体制是汉朝对边疆内属诸民族、部落实行“羁縻”政策的组成部分。据《汉书·西域传》之记载,西域都护府建立后,由都护上报并经汉中央政府批准“俱佩汉印绶”的西域诸民族、部落首领“译长、城长、君、监、吏、大禄、百长、千长、都尉、且渠、当户、将相、侯、王者其三百七十六人”。在汉朝封赐的这些官职中,有沿袭其原职者,若“监”(一称大监)、“吏”(一称大吏)、“大

①《新疆历史文物》21 页，文物出版社，1978 年。《汉书》卷 96 上《西域传》。迄东汉时，西域都护抑或可以直接任免西域当地首领，如和帝永元六年(94),班超伐焉耆等地时,“乃立焉耆王左(侯)元孟为王,尉犁、危须、山国皆更立其王”。

禄”、“且渠”、“侯”,还有各种王、昆弥等。有套用汉朝职官名称者如“译长”、“城长”、“千长”、“都尉”等。还有一些则是专设的,如“击胡侯”、“归义羌长”等则是因事命官,都有其特定含义。近代天山南北各地陆续出土的文献古物也印证了这一记载，例如考古工作者就曾在今沙雅县于什格堤汉代遗址内发现了一枚呈篆文、铜质、卧羊钮的“汉归义羌长”印筹[①],汉朝在西域都护府以下对于这些少数民族上层人士进行封赐委命，授予印绶，以确立臣属关系。这是汉朝对内属西域各地诸民族上层人士进行笼络统治政策之一。除此，汉朝对于西域各属国还有保护的责任，如果属国遭受他国的侵略或遇有什么困难，汉朝政府则出兵或出力相助。

当然，对于内属西域诸地国中的“背叛行为”，汉朝则出兵征讨,绝不姑息。所谓“背叛行为”指或归附匈奴,或杀害汉朝使臣，或违抗汉朝的重要命令，以及阻碍西域诸地同中原地区的使臣、商贾往来联系。

这种首领被赐予汉印绶，由西域都护府节制管理，首领代治本地或本部落日常事务，并且仍保留其部落组织结构和职官名称，维护其民族或部落首领的权力，由此而确立的汉朝与西域诸地之间的臣属关系，以及用以管理地方民政事务的形式被后人称之为“羁縻”政策。“羁縻”政策的主导思想是“因俗而治”、“以夷治夷”。它是中国历朝根据实际情况处理边疆民族问题的一种特有的政策。其目的是为了巩固自身的统治地域，以加强对西域各族人民的管理和统治。汉代以后，这种政策得到充分发展，直至清朝，历代中央政府皆沿用不弃，并将其臻于完善。

①《新疆历史文物》21 页，文物出版社，1978 年。

二、汉朝政府对西域属国的质子京师政策

西域诸地归属汉朝后，还需要承担许多的义务，诸如受命出征，供应汉朝使者或兵马粮食等，在这其中“质子”京师制度也应是重要的一环。所谓“质子”是指西域属国为了表示忠心附汉，送其亲子入侍汉朝为质。对于汉朝而言，纳“质子”制度的作用有二：一是羁縻国王免怀携贰之心；二是“质子”在汉朝多享受优遇，接受汉儒文化及中原制度礼仪熏陶，多诚心内附，归国继任国王后也会一心向汉。

西域诸地迁子为质制度，当是该地区处理政治事务的一个沿袭已久的传统。汉初贰师将军李广利伐大宛，还过于弥，发现该地区遣太子赖丹为质于龟兹（今库车），就感到很奇怪。在西域各地这显然是一件司空见惯的事情，一地或一部落表示对另一地或部落归属或臣属，则遣其王子到对方处作为人质以显示自己诚意和忠心。实力比较强大的地区或部落也往往接受臣服地区或部落的质子。从已知的文献考证，西域诸地遣子为质制度并不始于同汉朝的关系，经考当始于楼兰，元封三年(前 108)，“楼兰既降服贡献，匈奴闻发兵击之，于是楼兰遣一子质匈奴，一子质汉”①。这是因为楼兰地时当交通要道，为匈奴和汉朝所挟制之故。在此之前，楼兰尚为匈奴所制，仅向匈奴派遣质子。

李广利伐大宛胜利后，西域各地看汉朝实力强盛，开始纳其质子予汉朝以示其忠心。自此西域诸国纷纷遣质子到汉朝。西域都护府建立后，属国纳质，更被确认为一种制度，倘若西域某地不向汉朝派遣质子抑或汉朝不纳其质子，往往也被看作是断绝双方关系的一种表现，例如，东汉建武二十一

①《汉书》卷 96 下《西域传》。

年(45)"(车师)与鄯善、焉耆遣子入侍,光武遣还之,乃附属匈奴"。再如汉成帝时康居遣子入侍，当时的西域都护郭舜不欲其通,遂上书言":宜归其质子,决勿复使,以章汉家不通无礼之国。"质子在汉朝享誉很高，因为他们若回去一般都将继承王位。如西汉征和元年(前92)"楼兰王死,国人来请质子在汉者,欲立之"[①]。所以待遇颇好，但是管理甚严，若犯罪也受惩罚,如《汉书·西域传》中称":质子常坐汉法,下蠶室宫刑。"质子归国后通常与汉朝关系甚好，莎车王延，"元帝时，曾为侍子,长于京师,慕乐中国,亦复参其典法,长敕诸子,当世奉汉家，不可负也"。及东汉焉耆左侯元孟协助班超平乱，后者也是汉质子。应该说，"质子京师"制度可保证汉朝在西域政治统治的连续性，汉朝政府完全可以将这一政策很好地使用。但是，大概是由于这种政策非为汉地所创，所以，汉朝中央政府并没有对此加以很好地利用，东汉政府表现的最为明显,《汉书·西域传》曾这样记道":故自建武以来,西域思汉威德,咸乐内属。唯其小国鄯善、车师,界迫匈奴,尚未所拘。而大国莎车、于阗之属，数遣使置质于汉，原请属都护。"[②]然而，当时的光武帝则对此采用了错误的决策，"建武二十一年(45)其冬,鄯善王、车师王等十六国皆遣子入侍奉献,愿请都护。帝以中国初定,未遑外事,乃还其侍子,厚加赏赐"[③]。此时西域诸地的形势已经十分严峻，其威胁不仅来自匈奴，还有已经强大的莎车，正是在这种形势下，西域诸小国方才纷纷派遣侍子到内地要求中央政府派遣都护管辖。当诸地首领听说东汉政府不派都护，并将侍子打发回来的消息都十分恐

①《汉书》卷96下《西域传》。
②《汉书》卷96下《西域传》。
③《后汉书》卷1下《光武帝纪》。

慌，他们给当时的敦煌太守裴遵去信，请求将侍子留在敦煌，使莎车王误以为侍子被汉朝留下，即将派遣都护到西域驻守。不久，鄯善王再度上书请求汉朝政府派出都护，并称如不派都护来管辖，他们则只得投靠匈奴了。从这里可以看出，这时汉朝中央政府在西域各地仍享有很高的威信。可惜不熟悉边疆政事的光武帝则荒谬地下旨称：“今使者、大兵未能得出，如诸国力不从心，东西南北自在也。”西域诸地首领为此心凉，鄯善、车师皆归属匈奴，莎车王贤更加不可一世，西域局势大乱，各地不得安生。从而丧失了一个使汉朝继续维护对西域各地管辖的极好时机。

正由于西域诸地“质子京师”政策的重要性，汉以后历代中原王朝封建统治者对此都很重视，一当统一西域各地，就继续沿用这一有效的制度来加强对于天山南北各地的管辖。

第六节　户口普查和屯垦戍边的经济政策

为了保证国家赋税的收入，中国历代封建王朝都十分重视户口的统计和管理工作。根据史籍所记，西域都护府建立后即组织进行了该地区有史以来第一次人口统计和户口的管理工作。《汉书·西域传》云“自宣、元后，单于称藩属，西域服从，其王地山川、王侯户数，道里远近翔实矣。”[①]在自然环境十分恶劣、人口分布相当分散的天山南北各地进行人口普查统计工作，其困难程度之大不难想像。而这一工程之完成

①《史记》卷123《大宛列传》。

也只有在西域各地统一归服于汉朝之后方才成为可能。两汉时期西域都护府诸官员进行的这项人口统计和户口管理工作意义尤为重大，可谓是得利于当时，取惠于后人。它形象具体地体现了汉朝中央政府对西域各地的军政管辖，为我们认识和分析汉代西域社会情况提供了真实可信的资料。

汉朝在西域的屯田垦荒大体上是同其政治上统一天山南北各地的过程同时进行的。据《史记·大宛列传》记载,早在西域都护府建立之前，汉武帝太初四年（前 101），西汉政府在取得伐大宛胜利后即置“使者校尉”，“率田卒数百人在轮头护田积粟”;“护田积谷,以给使外国者”[①]。之后，征和四年(前 89)，搜粟都尉桑弘羊又向汉武帝提出了一个在轮台、渠犁等地组织大规模屯田的奏议。这就是著名的《故轮台以东屯田奏》,桑弘羊建议“故轮台以东捷枝、渠犁皆古国,地广，饶水草,有溉田五千顷以上,处温和,田美,可益通沟渠,种五谷，与中国同时熟。其旁国少锥刀，贵黄金采缯，可以易谷食，宜给足不可乏。臣愚以为可遣屯田卒诣故轮台以东，置校尉三人分护，各举图地形，通利沟渠，务使以时益种五谷。张掖、酒泉遣骑假司马为斥候，属校尉，事有便宜，因骑置以闻。田一岁，有积谷，募民壮健有累重敢徙者诣田所，就蓄积为本业,益垦溉田,稍筑列亭,连城而西,以威西国,辅乌孙,为便……”[②]大概是大宛之役的耗费使汉武帝忧虑，因此他以远田轮台是‘扰劳天下’为由,否定了桑弘羊的提议。然而,汉昭帝即位后则用桑弘羊的建议，“以杆弥太子赖丹为校尉将军，屯田轮台。轮台与渠犁皆相连也”。此时间当是元凤三年

① 《史记》卷 123《大宛列传》。
② 《汉书》卷 96 下《西域传》。

(前 78)[①]。

此后，汉朝政府又相继遣人在伊循、渠犁、车师等地屯田积谷。仅在渠犁一地屯田的的人数就多达 1 500 人。这些屯田卒还是汉朝在西域和匈奴斗争的一支重要的军事力量。西域都护府建立后,汉元帝年间设“戊己校尉”,“屯田车师前王庭”，专理屯垦事宜。西域各地的屯田由此得到更大发展，依《汉书·西域传》记载,汉宣帝甘露元年(前 53 年),“汉复遣长罗侯惠将三校屯赤谷”[②]，赤谷当时为乌孙昆弥驻所，地在今楚河上游地区，藉此可知汉朝屯田士卒活动范围之远。与此同时,焉耆、车师、伊吾卢等地皆有屯田卒活动。王莽“新”朝及东汉初期，因西域都护东撤，屯田一度受阻。汉明帝永平十五年(72),汉朝决定派军进入西域,《后汉书·西域传》记道：“十六年，明帝乃命将帅北征匈奴。取伊吾卢地，置宜禾都尉以屯田,遂通西域,于阗诸国皆遣子入侍。”十七年(74),西域都护府复建后，屯垦事宜随之恢复。汉朝任命耿恭和关宠为戊己校尉，分别督察管理金满城和柳中城屯田事务。后来，汉朝屯田范围又延伸至伊吾卢、疏勒，甚至还有楼兰等地[③],还在伊吾卢设司马、司禾府等职官、机构，专理屯垦。东汉永平年间至汉章帝在位时期的西域屯田由于汉朝势力的东撤而废止，建初二年(77)，汉朝“复罢伊吾屯田”即是一例。

和帝永元初年（89)，随着汉朝势力的再入西域，屯田事务又得以恢复，永元三年(91),汉朝“复置西域都护、骑都尉、戊己校尉官”[④]。戊己校尉“领兵五百人，居车师前部高昌壁；

①赵俪生主编：《古代西北屯田开发史》30 页，甘肃文化出版社，1997 年。

②《汉书》卷 96《西域传》。

③据《后汉书》卷 48《杨终传》中记载。

④《后汉书》卷 4《和帝传》。

又置戊部候，居车师后部候城”。四年，汉朝“使中郎将任尚持节卫护屯伊吾”。可看作伊吾地区屯田事务恢复的标志。

东汉安帝永初元年(107)，西域出现变故，汉朝力量再度退出西域，元初年间，经过一场激烈的辩论后，朝廷主战意见占据主导，延光三年（124)，汉安帝以班勇为西域长史，于次年“将施刑士五百人，西屯柳中”，“四郡供其犁牛、谷食”。随着汉朝恢复了对于西域诸地的管辖，屯田范围扩大到了车师前部和伊吾等地，汉在伊吾置司马一人专理屯田事务。近代考古工作者在今轮台、沙雅、若羌和罗布淖尔周围发现许多汉代屯田遗址以及与屯垦有关的汉简资料①。特别是1959年考古工作者在民丰县征集到一枚尼雅遗址出土的“司禾府印”，证明当时东汉王朝还在精绝国屯田并且设立官员进行管理。

综上所述，汉代中央政府在西域的屯田壮举及与其对天山南北各地的政治治理从始至终，构成这一时期中央政府对西域地区经营战略的组成部分。考证汉朝在西域地区屯田历程，在统一西域前后的目的是不同的，统一西域之前，其意图乃“护田积谷，以给使外国者”②，基本上是出于交通供应方面的考虑。统一西域以后，屯田的目的则是使驻扎西域汉军“兵可不费中国而粮食自足”③。政治方面的重要性格外突出。正由于如此，两汉统治者皆重视西域屯田事宜。戊己校尉府以及司禾府的设置充分证实了这一点。历史证明：汉朝中央政府在西域的屯田是一项意义重大的历史创举，它使驻扎西域的汉军和官员的粮饷后勤有了可靠保障，而西域汉军的粮饷

①新疆维吾尔自治区博物馆：《新疆历史文物》10~13 页。
②《史记》卷123《大宛列传》。
③《后汉书》卷 47《班超传》。

自给也减轻了当地各族人民的经济负担，从政治层面有利于巩固汉朝对西域各地的治理；除此，屯田举措在一定程度上提高了西域农业发展水平，给内地先进的农业生产经验和技术的西传创造了条件，诚如史书所陈：“（大）宛城原不谙穿井,后得秦人(即汉人),知穿井术”即是一例。又如原大宛以西诸国“皆无丝漆，不知铸铁器，及汉使亡卒降，教铸作它兵器,得汉黄白金,辄以为器,不用为币”①。总之,汉代屯田使西域许多地方成为“田地肥广、草牧饶衍”的垦区，对于西域古代农业经济的开发，以及汉朝中央政府对西域政治统治的巩固均具有十分重大的影响和意义。

小　　结

汉代西域都护府建立于汉宣帝神爵二年（前 60）,依史籍所记，汉代西域都护府所属“本三十六国，其后稍分至五十余”,至汉“哀(帝)、平(帝)时自相分割为五十五国”。其管辖范围主要限于今帕米尔以东，敦煌之西，昆仑山北部各地；以社会经济及人民生产生活方式而言，不仅有城郭诸邦之居民,还有不少随水草而流徙、以畜牧业经济为生的“行国”。如此广袤的地域，繁多不同的种族以及众多持迥然相异的生产生活方式的人们，第一次由汉朝中央政府统一了起来。西域都护府作为中原中央王朝管理天山南北诸地军政事务的第一个地方行政机构，它在督察西域诸国行动、管理该地政务、严格执行汉朝中央政府的旨令、调解西域各国间的矛盾和冲

①《汉书》卷 96 上《西域传》。

突，特别是组织和联合当地各族民众共同抵御抗击凶残的匈奴奴隶主贵族的奴役和侵扰方面做了不少工作。汉朝政府还在西域地区大规模地组织了人口普查和统计工作；又广兴屯田，不仅使西域许多地方成为“田地肥广、草牧饶衍”的垦区，使西域汉军“兵可不费中国而粮食自足”①。且此壮举对于新疆古代经济的开发，巩固汉朝对西域的政治治理也具有十分重大的影响和意义。这一时期，东西交通畅达，“丝绸之路”进一步繁荣和发展。张骞二使西域，便“分遣副使使大宛、康居、大月氏、大夏、安息、身毒及诸旁国”，扩大了汉王朝同西域及以西各国间的政治、经济联系②。《史记·大宛列传》记载汉代初置‘使者校尉’的职责‘护田积粟’之目的仍是‘以给使外国者”。西域都护府建立后，更是极大地推动了东西方之间交通的发展，传统上所谓丝路南北两道之开辟当是在这一时期。《汉书·西域传》记道“：自玉门、阳关出西域有两道：从鄯善傍南山北，渡河西行至莎车，为南道；南道西逾葱岭则出大月氏、安息。自车师前王庭随北山，渡河西行至疏勒，为北道；北道西逾葱岭则出大宛、康居、奄蔡焉。”③此间汉朝赴西域使者“相望于道，一辈大者数百人，少者百余人”。一年之中，甚至“使者多者十余辈，少者五六辈”④。而西域诸国‘思汉威德咸乐内属”，朝觐贡献的使节、商旅更是‘驰命走驿，不绝于时月，商胡贩客，日款于塞下”⑤。西域都护府除了“稍筑列亭，连城而西”，还极为重视对丝路交通的维护和拓展，而且对往来使节、商旅俱负责供应食宿，予以安全上的保护，这

①《后汉书》卷 47《班超传》。
②《史记》卷 123《大宛列传》。
③《汉书》卷 96《西域传》。
④《史记》卷 123《大宛列传》。
⑤《后汉书》卷 88《西域传》。

些都极大地推动了丝绸之路的发展和变化，对后来的东西方交通产生了深远影响。

作为中原王朝对西域诸地管辖经营的开端，西汉和东汉王朝对于西域的经营和政策得失一向受后代人们关注。认真研究两汉时期中央政府对于西域的经营以及其政策得失，有一些经验即便是今天仍对我们有一定借鉴意义：(1) 自西汉以后，西域地区的政治命运就同中原地区息息相关，内地出现动乱，则影响西域的稳定，而西域局势动荡，势必殃及中原地区社会安定。故经营西域事务，平时应未雨绸缪，战时则予以高度重视，万勿轻率决断；(2) 中央政府对于西域的政策一定要保持适当的稳定性和连续性，要有一个比较长远的计划和战略，随意性不能太强；(3)一定要做好西域诸地民族上层人士的工作，惟此才能保持当地的社会稳定；(4)驻军屯田应予以高度重视，其意义不只在于保证征战士兵的后勤粮饷供应，还在于它可以减轻当地各族百姓的经济负担，进而从政治上扩大了汉朝政府在西域的影响，有利于保障西域各地的社会安定，维护汉朝对西域各地的管辖；(5)两汉时期驻守西域的官员中，但钦的好杀同任尚的狂妄无知所引起的恶劣后果清楚地反映了吏治的重要性，派往西域的官员不仅要清政廉洁，施民于仁政，而且还要智勇双全，具有高超的处理边疆地区政务和民族问题的能力和经验。

总之，汉朝统一天山南北以及西域都护府的建立，其所作所为对于维护国家的统一和促进西域社会经济的进步发展均起到了重要的作用。作为第一个在西域地区设立军政管理机构并将该地置于中央政府统一管辖之下的封建王朝，汉朝治理西域的理论和实践对于之后历代中央政府经营和管理新疆都产生了深远的影响

第二章　　魏晋南北朝时期

第一节　中原及西北诸政权对西域的统治

公元 2 世纪末东汉王朝覆没，其间经过三国、两晋、南北朝时期，到公元 6 世纪末隋朝统一为止，这三百多年是中国历史上一段分裂割据时期，中原地区分成若干地方政权，相互攻伐，战乱频仍。但是，这一时期的西域依然同内地区域性政权或王朝保持着交往联系。而中原地区封建王朝，尤其是以西北诸地，或河西地区为中心的诸地方政权的统治者尽管族别各异，然其行政管理体系依然沿袭两汉旧制，书面行文，通用汉语、典章制度，一如中原。一当实力强盛，则总将其政治影响扩散于流沙（古代泛称我国新疆及中亚地区的沙漠地带）之外，继续行使西域的行政主权。从而维持了中原诸王朝对西域各地主权的历史连续性。

由于这一时期内地众多的政治、经济状况各异的割据王朝或区域性地方政权纷纷参予西域的政治生活，反映在机构建置及行政管理组织上，便呈现出多元的丰富多彩的内容和形式，特别是郡县制度在西域各地的推行和设立，使边疆与内地行政机构上趋向一致，它将汉置西域都护府这种组织机构形式向前推进了一大步，从而深刻地反映了西域各族人民

同内地人民之间经济文化的交流和发展，在西域历史上具有不可忽视的重大意义。

公元 220 年，曹操之子曹丕创立曹魏政权，不久，蜀、吴政权相继建立，中国历史进入三国时期。曾经统治过西域各地的是建立在北方的曹魏政权。这一时期，经东汉时期塔里木盆地周围绿洲地区诸割据政权的相互兼并，两汉时期的五十余国，到"建武以来，更相吞灭，今有二十"[①]。至魏时，"较大者仅有鄯善、于阗、焉耆、龟兹、疏勒、车师后部等"。魏文帝（曹丕）还未称帝，东汉延康元年（220），于阗、龟兹王便遣使贡献，曹魏政权建立后，"顷者西域外夷并款塞内附，其遣使者抚劳之，是后西域遂通"[②]。文帝黄初二年（221），魏承汉制，"下诏褒扬，赐（张）恭爵关内侯，转西域戊己校尉"[③]，治设高昌（吐鲁番）。嗣后复置西域长史，其年代当在明帝太和年间（227~232）之前，因为《三国志·仓慈传》中所记西域部众至"戊己校尉及长吏(王国维已考证出此'长吏'系'长史'之误)治下为已卒的仓慈发丧年间系太和中事"[④]。西域长史治设于海头（罗布淖尔东北），楼兰出土汉文书对此有明确的记述，这些涉及西域长史的文书中遗有曹魏时期的嘉平（249~253）、咸熙（264~265）的年号。咸熙年号系曹魏政权最末一位皇帝元帝曹奂的年号，因此可以肯定，曹魏政权对西域之统治一直维持到其衰微前夕。除此，曹魏时期于西域地区还设有"西域校尉"（五品）、"宜禾伊吾都尉"（七品）等职官[⑤]，这些职官名称或系戊己校尉、西域长史之属官，也可能系中央政府派出官员，其职责当是主理屯田事务。另外，曹魏政权对

①《三国会要》卷 22。
②《三国志》卷 2《文帝纪》。
③《三国志》卷 18《张恭传》。
④《三国志》卷 16《仓慈传》。
⑤《通典》卷 36《职官》卷 18 卷《魏官》。

西域各地国王和首领实行怀柔和“抚劳”策略，对他们进行册封和颁发印信，如“大月氏王波调遣使奉献，以调为北魏大月氏王”[①]车师后部王壹多杂被授予“魏守侍中”，号“大都尉”，受魏王印”。

总之，这一时期西域各国同中原曹魏政权关系较为密切，正如史籍所记，他们“无岁不奉朝贡，略如汉氏故事”。

公元 265 年，司马炎取代曹魏，建立晋朝，中原各地尽归其所隶，西晋继续行使对西域各地的管辖统治，“刺史领戊己校尉护西域。如汉故事，至晋不改”[②]“戊己校尉”治所仍设在高昌，西域长史仍驻守海头，但行政上归凉州刺史遥领，与戊己校尉共理西域军事、屯田和督察事务。咸宁二年（276），鲜卑阿里多等寇边，西域戊己校尉马循讨之，斩首四千余级，获生九千余人。可知戊己校尉在维护晋西境安全方面所起作用极大。在今罗布淖尔、民丰、于田等地出土的晋代竹简中涉及西域长史的官方文件和往来“过所”中，有两晋泰始（265~274）、建兴（313~316）年号，足知西域长史一直存在至两晋末期。另外，晋朝还设有“西域校尉”、“宜禾伊吾都尉”等官职（七品）。从出土竹简中，我们还了解到晋对西域各国，如鄯善、焉耆、龟兹、疏勒、于阗等国王都冠以“晋守侍中大都尉奉晋大侯亲晋”的爵位和封号[③]，其形式类同于内地的诸侯王。这证明两晋与西域各地的关系依然十分密切，此封号与汉时所授西域各国王及首领的印绶有异曲同工之处。

公元 316 年，西晋灭亡，中原地区陷入混乱之中，许多边疆地区少数民族进入内地。封建割据政权林立于北方，这种状况同样也波及到天山南北各地。从公元 4 世纪初到隋朝建

① 《三国志》卷 30《魏略·西戎传》及《乌丸鲜卑东夷传》。
② 《晋书》卷 40《地理志·凉州》。
③ 王国维：《观堂集林》卷 17。

立之前，北方不少封建割据政权都相继统治过西域，知其名者有前秦以及以河西地区为统治中心的前凉、后凉、西凉等，它们都曾一度在天山南北各地置府设官，承袭汉晋旧制，管辖该地军政事务。

第二节　郡县制在西域的推行和意义

西晋末年，凉州刺史汉族张轨的孙子张骏在河西建立前凉政权，但仍奉晋朝正朔，向晋称臣。前凉建立伊始，便向西扩张其势力范围，晋咸和四年（329），原西晋设置的以高昌为治的西域‘戊己校尉’赵贞因不愿附张氏政权，“(张)骏击擒之，以其地为高昌郡”[①]，《晋书·西域传》总序谓晋以交河为高昌县。“置太守理事立田地县（鄯善鲁克沁)”[②]。《晋书·地理志》又称时还设有伊吾县，归敦煌所隶。高昌郡和田地县的创设是西域郡县化之开端。随之位于海头的西域长史李柏也归属之。咸康元年(335)，张骏使将杨宣、张植、牛霜、张冲率师越流沙，伐龟兹、鄯善，于是西域并降，不久，于阗、焉耆等地亦被前凉攻破，降归之，“僚属始称臣”[③]。自后，西域各国贡献不绝，张骏后将其所统陇西各地分作凉、河、沙三州，高昌郡及西域都护、戊己校尉俱归沙州领护管辖。军事上，前凉还曾设有西域校尉、西域都尉、伊吾都尉等职，此外，见及于文书中的军职则立有‘冠军将军’、‘宁朔将军’等主将，不一例举。“西域都护”、“戊己校尉”诸职一并保存，特别是西域都护，两晋时已经消失，此次重置意义极为重大。戊己校尉在高昌郡

①《十六国春秋》卷 72《前凉录》三，徐坚《初学记》卷 8、31，顾野王《舆地志》记载为咸和二年，现一般认为是咸和四年。

②《晋记》卷 62，《十六国春秋》卷 72《前凉录》三。

③《十六国春秋》卷 72《前凉录》三。

中仍司西疆屯垦，扮演着重要角色。

公元 4 世纪，氐人苻坚创建的前秦政权是西晋亡后我国北方出现的第一个统一政权。前秦政权建立不久，苻坚建元十二年(376) 前凉末王张天锡降归前秦，秦王苻坚“即署天锡为使持节，散骑常侍，都督河右诸军事，骠骑大将军，开府仪同三司,凉州刺史,西域都护,西平公”①;“高昌杨干为高昌太守”②，“十八年，苻坚遣骁骑将军吕光为持节，都督西域征讨诸军事……将车师前部王点兵十万，铁骑七千，西伐龟兹及焉耆诸国”③,西域各国“惮光威名,贡款属路”;“不远万里，望风归附,上汉所赐节使,(吕)光皆表而易之”④;“苻坚命吕光使持节，散骑常侍，都督玉门以西诸军事，安西将军，西域校尉”。由此不难看出,前秦的西部领域承自魏、晋、前凉,仍以高昌为据点。

公元 386 年，吕光拥众自立，于今武威建立后凉政权。此间其仍在高昌设太守职，继续前凉、前秦对该地区的管辖。后凉麟嘉元年(389) ,从大臣仪;“光以子覆为使持节,镇西将军，都督玉门已西诸军事，西域大都护、镇高昌，命大臣子弟随之”⑤。西域于阗、焉耆、疏勒等王先后遣使朝贡。

后凉咸宁二年(400) ,敦煌太守、汉族李嵩自号凉公,建立西凉政权,402 年后凉政权亡，西域各地又归附于李氏政权所辖。李嵩后将其首府迁至今酒泉。西凉建初二年（406), 鄯善、车师前部王遣使贡其方物，在一件出土于吐鲁番地区的西凉嘉兴二年(418)的随葬衣物疏上写有“高昌郡高(昌)县都乡

①《晋书》卷 113《苻坚传》上。
②《资治通鉴》卷 104。
③《十六国春秋》卷 38《前凉录》七。
④《十六国春秋》卷 81《后凉录》一。
⑤ 《晋书》卷 122《吕光传》。

孝敬里民韩渠妻"[①]。这充分证明，前凉张骏时期建立的高昌郡一直到西凉还继续发挥着作用，而这里的郡、县、乡、里制度表明其管理形式已同内地大体一样。

西凉政权建立的同时，匈奴贵族沮渠蒙逊也于公元 400 年建立北凉政权。同样将其政治影响扩散到流沙以西，刘宋永初元年（420），进占河西，灭西凉。三年（422），"西域三十六国皆称臣贡献"[②]。"置太守管理高昌等地，于其地任命隗仁为高昌太守"[③]。北凉时，高昌郡仍然存在，继续发挥其作用。吐鲁番地区出土的具有北凉玄始、义和纪年的几件文书披露，时高昌郡下属除已知的田地县外，还有附郭的高昌、横截、高宁等县，县下分乡、里。郡的首领是太守，郡府主要僚属计有"校曹主簿"（主理审查和传达太守批文）、"主簿"、"典军主簿"、"五官椽"，此系协助太守通管郡府诸曹的主要僚属，称为纲纪。另还有"典军"、"系事"，军府僚属则有长史、司马、录事参军。郡属官职还有监领属县的"督邮"，高昌郡有东部督邮、中部督邮、二部督邮。据研究，郡督邮一职汉以来视各郡情况或不分部，或分为二至五部，高昌郡可以分中、东、西三部，也可能只分中、东两部，另郡属官职还有"博士"、"平水"。县僚属则有主簿、功曹史、廷椽、录事；县以下基层组织是乡里，其有"三老"、"啬夫"[④]。北凉高昌郡这套职官制度远承汉魏，近同晋宋，同内地郡县相一致。

鲜卑拓跋部于公元 386 年建立北魏王朝，420 年刘宋政权接替东晋司马氏政权，中国历史进入南北朝时期，北魏对

①文书图版见《新疆历史文物》，文物出版社，1977年。

②《宋书》卷 98《大沮渠蒙逊传》。

③《晋书》卷 129《沮渠蒙逊传》，《周书》卷 50《高昌传》。

④唐长孺："从吐鲁番出土文书中所见的高昌郡县行政制度"，《文物》1978 年 6 期。

西域行使其管辖权，影响力颇大。北魏太武帝太延元年(435)，拓跋焘遣王恩生、许纲一行出西域联络，途中为柔然所掠。次年散骑侍郎董琬、高昌等六人“赍锦帛出鄯善，招抚九国”[①]，同西域诸国建立关系。太延三年(437)，“龟兹、悦般、焉耆、车师、粟特、疏勒、乌孙、渴盘陀、鄯善诸国各遣使朝献”[②]。表示臣附，在此前后，北方游牧民族柔然雄踞漠北草原，已将其势力范围延伸到西域。《宋书·索虏传》言，至大檀汗在位时，“西域诸国焉耆、鄯善、龟兹、姑墨、东道诸国并设之”。柔然政权在西域的统治，使北魏与西域及以西各地的关系受阻。太延五年（439），北魏讨伐柔然政权的归属北凉政权，北凉亡，从而开启统一西域之进程。太平真君六年至九年（445~448），北魏派兵西破鄯善，“交趾公韩拔(一作韩牧)，为假节征西将军，领护西戎将尉，鄯善王，镇鄯善，“赋役其民，比之郡县”[③]。同年，散骑常侍王建子安郡“世祖拜为太子庶子，出为鄯善镇将”[④]。由此知北魏在西域始设鄯善镇这一行政机构，并派遣了官员。另据《北史》所载，是年焉耆“恃地多险，颇剽劫中国使”，“太武怒之，诏成国公万度归讨之”，破焉耆诸城后，也于此地置焉耆镇。《魏书·车伊洛传》言，车伊洛父子因受到沮渠安州及柔然的追击，遂“收集遗散一千余家，归焉耆镇”[⑤]。北魏政权在西域置设两镇意义十分重大，尽管时间不是很长，但是反映了北朝对西域的军政管理，对于反击柔然的斗争具有重要的积极作用。

探索一下高昌麴氏王朝时期的建置职官也可认识当时

①《北史》卷 97《西域传》。
②《魏书》卷 4 上《世祖纪》。
③《魏书》卷 4 下《世祖纪》。
④《魏书》卷 30《王建传》。
⑤《魏书》卷 30《车伊洛传》。

西域各地同北魏关系的一个侧面。自冯承钧先生首介高昌历史,元以前分作高昌壁、高昌郡、高昌国三段后[①],后两段年代皆在魏晋南北朝时期，尤其是高昌国，按沮渠氏承平元年(443)建立，迄麴氏延寿十七年（640)为唐所灭，其中北魏统有其地恐几十年，又其政权王公显贵俱为河西汉族，语言文字、规章制度一并承袭汉晋之制，堪可作为了解汉文化对西域影响之重要一页。按刘宋元嘉十九年（442),北凉王茂虔弟沮渠元讳袭距高昌，称王，建大凉政权，同年得刘宋政权诏封,次年改元(承平),后历安周、阚氏。《魏书·高昌传》载,柔然立阚伯周为高昌王，“太和(477~499)初,伯周死,子义成立。岁余,为其兄首归所杀。自立为高昌王,五年,高车王阿伏至罗杀首归兄弟，以敦煌人张孟明为王”，遂过渡至张氏执政时期。但是不久张孟明复为国人所杀，立马儒为王，麴嘉为左右长史。二十一年（497)遣司马王体玄奉表朝贡，请师迎接，求举国内徙，“高昌旧人情恋本土，不愿东迁，相与杀儒而立麴嘉为王”[②]。按《周书·高昌传》所记,(麴)嘉又字灵风，金城榆中人,本为儒右长史,魏太和末立,或即499年。是年,北魏王朝授其“车骑将军,司空公,都督秦州诸军事,秦州刺史,金城郡开国公”。自此迄北魏恭帝二年（555),历任高昌王俱有北魏王朝敕封颁予，显示两地关系十分密切。高昌国时期，行文汉书，规仪制度，一同中原，其行政机构与官制设置也大体上承继于汉晋旧制，同时，也自设了一些官职予以补充，以下录制高昌国行政机构及职官建置如下表，以供参考[③]:

①冯承均:《高昌事辑》,载《国立华北编译馆馆刊》。

②《魏书》卷101《高昌传》。

③黄文弼:《高昌国官制表》——《高昌专集》,岛崎昌:《麴氏高昌国官制一览表》,《隋唐时代的东突厥斯坦》,侯灿:《麴氏高昌王国官制研究》,《高昌楼兰论集》1~72页,新疆人民出版社,1987年。

麹氏高昌王国官制表

级别 机构	1	2	3	4	5	6	7	8	9
中央	高昌王	绾曹郎中	吏、民仓、库、祀、都官、郎中、主客郎中	吏、兵、民、仓、库、祀、都官、主客、屯田、长史、中(兵校)郎、财官校尉、殿中侍御史、驸马都尉	兵、民、仓、库、祀、都官、主客、屯田司马、(门下)校郎、通事舍人	兵、民、仓、库、祀、都官、主客、屯田参军、通事令史	兵、民、库、都官、主簿、客主簿、屯田主簿	民、屯田吏、省事	左、右亲侍
郡府		郡太守			郡司马、兵曹、户曹、客曹、田曹等司马	郡、府录事参军、兵曹、户曹、客曹、记室、田曹、赋曹、杂曹、中兵、内行、等参军、带阁主簿、功曹(吏)、学博士	府主簿、兵曹、户曹、客曹田曹等主簿、省事		左、右亲侍
县(城)			县令、城太守(晚期称城主)	常侍	县司马、兵曹参军、田曹主簿	客曹参事、田曹参军	田曹主簿兵曹主簿省事		

级别 名称	1级	2级	3级	4级	5级	6级	7级	8级
将军	卫将军、中军将军、护军大将军	左右卫将军、冠军将军、广威将军、龙骧将军、辅国将军、镇国大将军、重义将军、宁朔将军、奋威将军	建威将军、扬威将军、振武将军、广武将军、宁远将军、云麾将军、平漠将军	鹰阳将军、威远将军、折冲将军、虎威将军、伏波将军、虎贲将军、浚江将军	殿中将军		宣威将军、明威将军	殿中将军、虎牙将军
北魏官品	二品—从二品三品	从三品—从四品	从四品—五品	从五品	八品		六品	八品—从八品

第三节 内地与西域经济文化交流的拓展

关于这一时期西域及以西各地与内地的政治、经济、文化联系,《洛阳伽蓝记》中所谓"自葱岭以西,至于大秦,百国千城,莫不欢附,商胡贩客,日奔塞下,因而宅者,不可胜数",大致反映了当时西域及以西各地踊跃同中原诸王朝进行经济文化交往之盛况。在此过程中，为维护东西交通的畅达，西域各级军政行政机构和官员做了许多卓有成效的工作，起到了至关重要的作用。例如，从曹魏政权到隋朝时期，领护西域诸地的中原各王朝或区域性政权都在该地行政机构中置有"西域校尉"一职,曹魏时官封第五品[①],实俱仿汉代之使,这些"西域校尉"之职能主要是负责迎送西域各地来朝贡的使臣商旅,若《隋书·西域传》云:"大业年中,相率而来者三十余国，帝因置西域校尉以应接之。"[②]人们从出土文书中获知，从汉至唐,要经过水陆关禁,都得请领"过所"勘验以后,方能通过;"过所"即经过关、戍的通行证明,汉代叫"传",魏晋时期称为"过所",《三国志·魏志·仓慈传》:"(西域胡)欲诣洛者,为封过所。"从尼雅河下游出土的晋简证明，当时这里及其附近一带是丝路上一个重要关口，来往使节行人俱需凭"过所"通行。过所上注明持有人姓名、年龄、面貌特征、所带货物及国别等，此关尚为当时西域诸军政机构所置，它在维护丝绸

①《通典》卷 36《职官》18《魏官》。
②《隋书》卷 83《西域传》。

之路的正常运行方面，无疑起到了重要作用。曹魏时期，甘肃敦煌一带豪强大族倚其扼丝路要隘，对往来西域客商、使节横加阻隔，肆意勒索，西域人恨极，仓慈就任太守后，对此坚决予以整顿，使商路恢复正常。后仓慈卒，西域人极伤心。史书载："及西域诸胡闻慈死，悉共会聚于戊己校尉及长吏（史）治下发哀，或有以刀画面，以明血诚，又为立祠，遥共祠之。"① 以此从一个侧面反映了当时"戊己校尉"和"西域长史"在当时西域各国人们与内地交往过程中所起的重要作用。这一时期，天山南北各地的种植业仍有一定程度的发展，西域农业生产方面最大的变化就是，生产工具的更新和变革。据载，天山南麓且末诸地至公元 6 世纪，依然"不知用牛，耒耜而田"。大致在这一时期，内地牛耕技术始在屯田地区推广，如罗布泊出土晋代木简中就有这样的记录，"口因主簿奉谨遗大侯究犁与牛诣营下受试"，该简内容是讲晋朝将赠送给西域某国王究的犁和牛，让主簿带到西域长史营的屯田处所进行耕作试验。拜城克孜尔石窟中属两晋时期的第 175 窟壁画中，有二牛抬杠的耕作画面，据分析，这种牛耕方法与山西平陆枣园东汉墓壁画及甘肃嘉峪关汉魏墓壁画所见者相同②。吐鲁番的晋墓中曾有一幅纸画，是一幅田园耕作图，画有耙、杈小圆磨、石碓等农具。《流沙坠简》中记曰，魏晋屯田士卒已使用"胡锸"，一次发放数目竟多至数百枚。这些农具基本上都是本地制造的。显然，这一时期西域各地农业耕种技术出现的这些新气象，同当地行政机构的倡导和支持是分不开的。

①《三国志·魏志》卷 16《仓慈传》。
② 汪宁生："汉晋西域与祖国文明"，《考古学报》1977 年 1 期。

小　　结

从曹魏政权迄隋朝时期，是中国历史上一个社会大动荡、大变革的历史时期，然而，入主中原各地的诸地方王朝或政权，皆给予天山南北各地以极大关注，无论是曹魏政权，还是十六国时期以及北魏、隋朝时期，都曾将其管辖范围扩延到西域，并立府建郡，置设官吏，进行军政管辖。虽然各王朝或政权统治西域的时间长短不齐，而且控制范围也大小不一，但是却在西域留下深远的影响。综其大要，这一时期历代中原王朝对西域之管辖都具有以下特点：(1) 不论是曾经统一整个中原大地的魏晋，还是领地半壁河山的南北朝时期，乃或偏居一隅的十六国时期河西地区诸政权，皆以中原正统名义，以行使其对西域的管辖统治，而西域诸地亦随之朝贡不绝："无岁不奉朝贡，略如汉代故事"①。(2)从曹魏政权后，历代中原王朝和政权对西域之军政机构设置除继承汉代一些制度外，还增添了些新的内容，特别是前凉时期，晋咸和二年(327)，首"设高昌郡，立田地县"②，及后北魏年间立鄯善镇、焉耆镇，最后到隋朝大业年间立鄯善、且末、伊吾郡等，使西域的建置逐渐同内地相合，郡、镇制度的移用，这是在原西域都护府建制体制上的进步和发展，反映了两地间政治、经济、文化交往和联系的频繁和深化。对后来中原王朝统治西域的政策，尤其是唐代的机构建置制度影响极大。

① 《三国志》卷30《乌丸鲜卑东夷传》。
② 《初学记》卷72《前凉录》二。

第三章　隋唐时期

第一节　隋朝对西域的经营

公元 6 世纪 80 年代初，杨坚建立隋朝，589 年，隋灭陈，统一中原。此时，继高车、柔然、哌哒等部族政权相继控制天山南北一部或大部分地区之后，兴起于阿尔泰山的原柔然属部——突厥人大致在 6 世纪中叶开始，威慑并统治西域大部分地区。具体实施对这一地区管辖事务的是西突厥汗国，突厥汗国‘ 部落之下，尽异纯民，千种万类 ”,加上其可汗对内部属民之欺压，内外矛盾十分尖锐。隋朝建立后，曾多次发兵攻打突厥，而且还得到铁勒等突厥属部的积极响应和支持，故隋王朝对西域之关注及后来于其地设郡立官，从一开始便是与攻打突厥以及打开同西域以西诸地商道联系在一起的。考隋朝统一西域，大致分为前后两个时期：隋文帝时期和隋炀帝时期。

隋初“ 对西域诸蕃，多至张掖，与中国交市 ”,可知这一时期，隋文帝同西域的关系主要限于同已占领西域的突厥政权之间的使臣来往。亦即利用统治西域的室点密为首的西突厥势力，削弱漠北对于隋朝边区构成威胁的东突厥的实力，以减轻北方边境地区的压力。这也是隋朝官吏长孙晟提出的所

谓‘远交近攻,离强合弱’的策略的主要内容。为此目的,隋文帝在位期间，先后派遣太仆元晖等入到金山（阿尔泰山）的西突厥所占领地区与之交往。为突厥所控制的西域诸政权也不时同隋朝交往联系。

隋炀帝时期，由于公元 7 世纪初，随着漠北突厥势力的归附，隋朝的北方压力消除，604 年即位的隋炀帝开始积极向西方发展，全面经营西域地区。另一方面，热衷同西方的贸易交往也是一个内在因素。“突厥、吐谷浑分领羌胡之国，为其拥遏，故朝贡不通，今并因商人密送诚款，引领翘首，愿为臣妾”①。而在此之前，即大业五年(609)，隋朝打败控制西域部分地区的吐谷浑，地尽归隋中央政府管辖，“置在鄯善、且末等郡,谪天下罪人,配为戍卒”;“大开屯田,发西方诸郡运粮以给之”②,鄯善郡‘置鄯善城,即古楼兰城也’;‘统二县:显武、济远’;‘且末郡,置在古且末城,统县二:隶宁、伏戎’③。吐谷浑的消灭，鄯善、且末二郡的建立打开了进入西域的门户，扫清了隋势力通往西域的障碍。正是在这种情况下，隋大业四年(608),隋炀帝杨广遣薛世雄和裴矩西进伊吾,克之;“世雄遂于汉旧伊吾城东筑城，号新伊吾，留银青光禄大夫王威，以甲卒千余戍之而还”④。六年(610),隋置伊吾郡，置司马一人。这样以来，隋朝控制了西域南、北二道的枢纽。此外，据《隋书·冯慈明传》云，大业初，还曾设有伊吾镇使一职。隋又为迎送西域诸地往来使臣，曾另设“西域校尉”以应接之。但官员名称尚阙。另见《新疆图志》引《隋书》云隋朝另还设有盐

①《隋书》卷 83《西域传》。
②《隋书》卷 24《食货志》,《北史》卷 12《炀帝纪》。
③《隋书》卷 29《地理志》上。以上郡设太守，县设县令。

泽、蒲昌二太守。

置郡县与戍卒屯田从一开始就作为隋朝经略西域的一项重要政策，既是先前魏晋时期中原王朝郡县制的继承，又是汉代实施屯田政策的发展。用这两项已经证明行之有效的策略打开西域的大门，充分显示了隋朝统治者经营西域事务理念的远大眼光。

隋朝对西域各部落民族实施“羁縻”政策，隋朝皇帝给高昌王，及西蕃胡二十七国“佩金玉，被锦罽”[①],西域各地遂前往朝贡不绝于途，“相率而来朝者三十余国，帝因置西域校尉以应接之”[②]，此是大业年间事。大业八年(612)冬,隋炀帝将华容公主嫁给了来朝的高昌王麹伯雅，大业九年（613）,隋朝还封来朝的高昌王麹伯雅左光禄大夫、车师太守、国公[③]。麹伯雅归国后，下诏改易服色，表示臣服隋朝，西域其他地区的统一指日可待。后来，只是因为隋朝将其主要战略目标转向东部对朝鲜的战争，以及之后农民战争的爆发加速了隋朝的灭亡，西域未能为隋朝统一。

隋朝仅存在了三十余年，是中国历史上一个短命的王朝，但其对西域的治理符合中国历史上统一的发展趋势，并为后来唐代统一西域奠定了基础。

①《隋书》卷67《裴矩传》。

②《隋书》卷83《西域传》。

③《册府元龟》卷963《外臣部封册》一。

第二节　唐朝打通西域及“羁縻”政策的实施

一、统一天山南北的进程

公元 618 年，陇西人李渊自太原留守起兵入长安，代隋称帝，宣告唐朝建立。大唐盛世，以其武略文采、国泰民安而被誉作中国封建社会发展的鼎盛阶段。同样，这一时期唐朝对天山南北各地的统一管辖，无论就其地域范围，还是时间上也都超过魏晋，远迈两汉。唐朝统治新疆时期，曾根据各地不同情况大规模“立府置官”，建立了完备的军政管理机构和职官系统。这套行政机构有以下两个特点：一是它完全是一种军政合一的管理体系；二是就管理形式而言，依各地不同情况分为两种：一部分地区同中原地区一样实行州县乡里制度；一部分地区则与其他边疆一样实行都护府、都督府、州羁縻制度。唐朝在西域各地推行的这套行政机构体制有力地保证了中央政府各项政令的贯彻实施，在维护唐朝对天山南北各地的管辖治理方面起到了至关重要的作用。

唐朝中央政府在西域各地设立各级军政管理机构，行使对该地区的管辖统治是在同突厥人的激烈斗争以及统一西域的历史过程中逐步完成的。突厥系公元 6~8 世纪活动在我国北方地区的古代游牧民族，是以阿史那氏为核心，以突厥为共名，吸收漠北、西域庞杂的铁勒、粟特因子构成的政治、文化共同体①。初弱，归属于柔然，系其“锻奴”。土门可汗时期，以兼并铁勒部数万帐落而实力强盛。西魏废帝元年

①薛宗正《突厥史》24 页，中国社会科学出版社，1992 年。

(552),突厥人打败柔然,脱离其控制,建立突厥汗国,土门自称伊利可汗，号其妻为可汗敦。由此迄土门子燕都（一称俟斤）称木杆可汗时期，突厥汗国“西破𠯋哒,东走契丹,北并契骨,威服塞外诸国”。其统辖范围“东至辽海以西,西至西海万里，南至沙漠以北，北至北海五六千里”。遂成为嗣两汉匈奴后北方草原直到中亚地区最强大的部落联盟。据《宁朔将军给曹郎中麴斌造寺碑》记载，大致在公元555年，西域大国——高昌便已臣服于突厥，尔后随着吐谷浑的降服及𠯋哒的归并，西域其他各国俱相继为突厥汗国所属，若史籍文献所记:“右苞西域之地,遐方部落,皆为吞没”。隋朝文帝开皇三年(583)，突厥汗国分裂，东西两部统辖地域大致以金山（阿尔泰山）为界，东突厥汗国占据山北的草原地带，天山南北各地则皆归西突厥汗国所辖，其治初置于焉耆西北、龟兹以北的鹰娑川（裕勒都斯谷）及中亚石国的千泉（楚河以西，吉尔吉斯山脉北麓），后势力扩张，又建牙于碎叶城。西突厥汗国统治期间，“其西域诸国王悉授颉利发，并遣吐屯一人监统之，督其租赋”。突厥对西域各国的统治比较苛刻残酷，他们经常毁坏城邑，俘掠奴仆，如龟兹、焉耆等城，俱受其劫掠，以致于“城今荒芜，人烟继绝”。严重阻碍了当地社会经济的正常发展和东西交通的畅通。唐朝建立后，西域诸国便纷纷遣使迄长安，申明其归唐之意。据在敦煌发现的唐光启元年(885)书写的《沙州伊州地志残卷》记载，唐贞观四年（630)“(伊吾)首领石万年率七城来降,我唐始置伊州”。《旧唐书》则言:“隋末,西域杂胡据之,贞观四年归化,置西伊州,六年去‘西’字”,故伊州系唐朝在西域设立的第一个行政机构。初领县三：伊吾、柔远、纳职。伊州之设立使唐之西境同西突厥相接。突厥人恐其所属碛西诸地与唐联系，时在位之乙毗咄

陆可汗便立意同唐朝作对。

唐朝统一天山南北是从夺取高昌的控制权开始的，而这一过程又同反击突厥的战斗联系在一起。

为了阻挡唐朝势力进入西域，西突厥可汗利用控制高昌这个进入西域的门户之便，挟持其王反唐。事实上，唐之前，高昌经济、文化一如中原，典章礼仪，犹存晋制。同中原关系十分密切。唐初，其主麴文泰还偕其妻宇文化诣长安朝觐，唐朝厚加结纳，赐其妻李姓，封常乐公主，予宗籍。然而在西突厥的威逼引诱下，麴氏王朝配合西突厥可汗，阻西域贡道，与唐朝作对。唐朝曾遣使诘问，俱遭拒绝，贞观十三年(639)，唐太宗下诏讨伐，吏部尚书侯君集受命任交河道行军大总管，率部属十五万人，“别以铁勒降酋契苾何力所统突厥、契苾之众步骑数万以击之”，翌年，唐军渡碛，攻克可汗浮图，陷高昌，“君集分兵掠地，下其三郡，五县，二十二城，户八千，口三万七千七百，马四千三百匹”①。八月，以其地置西州，置县有五：“以交河城为交河县，始昌城为天山县，田地城为柳中县，东镇城为蒲昌县，高昌城为高昌县。”②又按《新唐书》及《资治通鉴》中言，唐朝平定高昌后在置西州之同时，“以可汗浮图城为庭州，各置属县”③，置县有二：蒲类县(先复置)、轮台县。

①《新唐书》卷221上，据研究，特别是大量已出土文书披露，迄唐贞观十四年灭高昌时，麴氏王朝共辖郡有四：交河、田地、横截、南平；县十三：白芳芀、永安、安乐、无半、盐城、柳婆、始昌、洿林、新兴、龙泉、安昌、酒泉、威神；城九：高宁、临川、宁戎(宁由)、永昌、武城、诸城、于堪、笃进、东镇城，合计郡县城数为二十六。参见侯灿：《高昌楼兰论集》，79~80页，新疆人民出版社，1990年。

②《通典》卷191，《新唐书》中所记错讹颇多，现以《通典》为准。另《元和郡县志》记载，高昌县天宝元年(742)尚改名“前庭县”。

③《资治通鉴》卷195，《新唐书》卷22上《西域传》，庭州之设，有贞观二十年、二十二年、十四年诸说，本文以十四年为是。

庭州下辖属县后又增添两个，即西海县，宝应元年（762)设；后庭县，亦即原归西州所辖之蒲昌县地，长安二年（702)改名金蒲县，宝应元年(762)改后庭县，归庭州。

除州、县建置与内地一致外，各县下面还设有乡、坊、里建置，如西州下属的高昌县所辖十乡；柳中县下辖四乡；交河县所设三乡；蒲昌县设有二乡。庭州下属的后庭县设二乡；类县下设三乡；轮台县下设四乡。而早年设置的伊州所属的伊吾县下设四乡；纳职县下设三乡；柔远县下设十乡。在出土文书中,查到不少盖有县、乡、坊、里印章的文件,见到的名称则有西州高昌县下属的武城乡、崇化乡、太平乡、宁戎乡、宁大乡、宁昌乡、顺义乡、安西乡等。高昌城内的里坊则有节义坊、淳风里等。西州柳中县所属的则有承礼乡、弘教里、五道乡等。①《唐六典》规定"五户为邻,四邻为保,百户为里,五里为乡。"文献资料及出土文书提及到的州、县、乡、里制度在天山东部各地的设置证明，唐朝内地各级行政管理制度及组织在西域的影响是很深的。

贞观十四年(640)，唐朝分别在天山东部诸地置西州、庭州的同时，"又置安西都护府，治交河城(642 年移治西州)，留兵镇之"②。以乔师望为首任都护，官阶三品③。安西都护府是唐朝在碛西地区建立的第一个高级军政管理机构。唐贞观十四年（640)从而被后来史学家们谓为唐中央政府全面收复

①王炳华：《从出土文物看唐以前新疆的政治经济》，《新疆历史论文集》80 页,新疆人民出版社,1980 年。

②《唐会要》卷 73《安西都护府》,《新唐书》卷 221《西域传》,《通典》卷 191,边防典七,西戎三。

③一说郭孝恪,不确,参见《贞观年中巡抚高昌诏》,《文馆词林》卷 664。研究参见柳洪亮:《安西都护府初期的几任都护》,《新疆历史研究》1985 年 3 期。

碛西（碛指莫贺延碛，即今敦煌以西至新疆哈密、楼兰之间的沙漠地带，唐人所称的碛西即汉人所说的西域）各地，设府立县之开端。

唐太宗贞观十四年（640）以后，又几经周折，唐朝中央政府终于打败了西突厥，收附其降部，最终完成了统一西域的宏图大业。贞观十八年至二十二年（644~648），西州道行军总管，后任安西都护府都护的郭孝恪数率军打败了西突厥可汗支持的焉耆、龟兹等地反唐地方势力，先后将这些地区收归唐所管辖。在此前后，随着漠北薛延陀汗国为唐所平，唐朝在那里设立了许多都护府、都督府进行管辖，所以，唐朝在西域各地规附后，先后于贞观十八年（644）在焉耆置焉耆都督府；二十二年（648）在龟兹置龟兹都督府，领藩州九；上元二年（675）又置毗沙都督府［故于阗国地，贞观二十二年（648）入朝内属］，初领藩州五，后分为十。以及疏勒都督府。同年，为加强对这一带羁縻府州的防守和管理，唐朝又立龟兹、于阗、疏勒、碎叶（应是焉耆）四军镇，史称“安西四镇”。以上所述都督军镇均在安西都护府治下。

二、“羁縻”政策的实施及评价

“羁縻”政策是我国汉代以后历代封建王朝治理边疆一直沿用的一项政策，反映了中央王朝对边疆多民族地区特殊性采取的一种政策上的宽容。其内容主要包括保留降归的边疆地区民族或部落首领原来的民政、军事处置权，允许其职位世袭，民不入户部、岁无常赋等等。唐代在西域实行的“羁縻”管理政策从形式到内容都有一些新的特点而同以往有别：具体讲，就是根据不同地域推行程度相异的羁縻政策；再就是对于西突厥故地和葱岭以西各地的控制形式从羁縻州府制度到后期蕃国册府制度的演变。

唐朝在西域各地推行“羁縻制度”，开始于太宗朝而全面实施于唐高宗前期。唐太宗贞观年间对西突厥诸部的凌厉攻势，导致西突厥汗国分崩离析，乙毗咄陆可汗臣属阿史那贺鲁惧而降唐，唐太宗遂封其为昆陵道总管，负责“招讨以西突厥”。贞观二十三年(649)，唐置瑶池都督府，以阿史那贺鲁为都督，同隶安西都护府。瑶池都督府诚然为唐王朝在天山北麓建立最早的一个羁縻都督府。尽管存在时间很短，却是西域地区推行羁縻州府化的开端。

阿史那贺鲁降唐实非真心，意在积蓄实力，称霸于西突厥。贞观二十三年(649)末,唐太宗卒,高宗初立,阿史那贺鲁开始图谋叛唐，他率众西徙，建牙于千泉，号泥伏沙钵罗可汗。永徽二年(651)遣子率所部陷唐之金岭城，蒲类县，直接威胁安西都护府与西、庭州之安全。唐中央政府即委任左武卫大将军梁建方，右骁卫大将军契苾何力为弓月道引军大总管集各州府兵三万招讨,翌年,唐朝‘废瑶池都督府”①。随后，唐朝分别于永徽四年（653）、六年(655)、显庆二年（657)发动三次攻伐阿史那贺鲁的战役，终于平定了此次西突厥叛乱，唐大将军梁建方又“命（突厥）诸部归其所居，开通道路，列置馆驿”“贺鲁所虏掠者,悉抬还之,于是西域诸国,安诸如故”②。西突厥十姓归唐，意味着唐朝统一西域大业的完成，而这种统一无论从哪方面来说都超过两晋，远迈两汉时期。

在平定阿史那贺鲁叛变的过程中，为强化对碛西地区的军政管辖，高宗永徽二年（651)，唐朝将安西都护府升级为大都护府，府治也从西州（高昌故城）迁往龟兹。显庆二年

① 《唐会要》卷73。
② 《册府元龟》卷986。

(657)，唐朝在西突厥原阿史那贺鲁分地置濛池、昆陵二都护府，"分其种落，列置州县"[①]。三年(658)，原安西都护府治所改为西州都督府，左骁卫大将军兼安西都护，天山县公麴智湛被命作西州都督，"以统高昌故地"[②]。而原置于贞观二十年(646)的庭州后因阿史那贺鲁叛唐受到极大损坏，因而至显庆三年，唐复置庭州。至此以上唐朝建立的诸州、都督府、州则皆归安西都护府所辖。根据《新唐书·地理志》的记载，迄龙朔元年(661)，唐朝以陇州南田令王名远为吐火罗道置州县使，则"自于阗以西，波斯以东，凡十六国，以其王都为都督府，以其属部为州县，凡州八十八（应是七十二），县百一十，军府百二十二，皆隶安西(大)都护府"[③]。后来的研究人员将此俱列入唐朝辖下的羁縻府、州。

随着阿史那贺鲁的覆没，唐朝统一西域各地的最后完成，以及后来唐朝对西域各地统治的日趋完善，从唐高宗时期逐渐形成的由安西都护府、北庭都护府以及诸羁縻府州构成的多层次管理体制基本形成。除北庭大都护府治下的伊、西、庭三州外，所谓实行羁縻府州管理形式的地域范围又可分为三类：亦即安西都护府治下的四大军镇（龟兹、于阗、焉耆、疏勒）构成环塔里木盆地的军事威慑，在该地区设置了一系列羁縻都督府；在天山以北的西突厥故地设立昆陵、瑶池两大都护府，委任原西突厥首领阿史那弥射、阿史那步真分别担任都护，原西突厥各部则设置羁縻州都督府，各部首领任刺史以下官员；除此，在葱岭以西诸地如粟特、吐火罗等

①《旧唐书》卷40《地理志》三。

②《册府元龟》卷991，《新唐书》卷221《西域传》。

③《新唐书》卷43《地理志》，《旧唐书·地理志》称"皆置都督、州八十"，同《新唐书》之"八十八"略有不同。

地，也根据当地实际情况设置了大批羁縻都督府州。这三类羁縻府州设置的时间、原因不同，且唐朝管理的强弱程度也有极大区别。例如天山以北的昆陵、瑶池两大都护府是原西突厥活动的地区；而葱岭以西各地则是西突厥管束地域，“总役属突厥”。自然这些都护府州的性能以及唐朝对其地区的管理也略有不同。塔里木盆地周邻地区诸地处在四镇威慑下，当归安西、北庭都护府直辖，管理更加严密一些；以西突厥故地以及旧部为基础的瑶池、昆陵两大都护府的建立本身就是平定阿史那贺鲁叛乱的结果，所以更多地带有招降纳叛和安抚震慑的性能，所谓‘分其部落，列置州县’；‘仍命弥射（阿史那弥射）、不真（阿史那不真）与承庆（卢承庆）据诸姓降者，准其部落大小，位望高下，授刺以下官”则明确揭示了唐朝政府的政策[①]；至于葱岭以西各羁縻州府，唐朝极难进行有效的直接控制，仅仅是在州府的名义下表示对于这一带地区的政治管辖而已，故同“四镇”所在地的塔里木盆地周邻诸羁縻府州以及西突厥故地设置的两大都护府相比，至少在隶属关系上有着较大的差别。正是由于存在这种差别，才有后来唐朝对于西突厥故地以及葱岭以西诸地两类羁縻府州统辖形式到藩国册封的过渡，后者事实上是前者发展的必然。

管理这些羁縻府州地区的都护们的职责是：“掌所统诸蕃尉抚、征讨、斥堠、安辑蕃人及诸赏罚，叙录勋功，总制府事。”[②]大都护府或都护府下属的各都督府、州设都督、刺史等官职，主要由唐朝委派本地区、本民族、本部落首领充任；‘以其部落大小、威望高下、节级授刺史以下官’。这些官吏‘皆得

① 《资治通鉴》卷200，14册。《唐会要》卷73《安西都护府》条，下册。

② 《唐会要》卷73《安西都护府》条。

世袭”，但须得到唐中央政府之册封，他们享受中央发放的固定俸禄，行使其职权。安西、北庭两大都护府正是通过这些不同品阶等级的官员们，实际管辖着天山南北广大地区，与当地民众在政治、经济诸方面发生着密切的关系[①]。

根据唐朝在西域设置的机构职官配置以及推行的军政制度不难看出，这事实上是一种以“军府制”为中枢的二重化管理的建置体制：即实行藩汉分别管理制度，在汉民集中居住的地方，主要是指伊州、西州和庭州等地，实行军政分离，推行与内地一样的府、州、县、乡、里行政管理制度，其民编户，民众向官府缴纳租赋。而非汉民生活聚居区，大致是上面所引的都督府、州地区，则推行‘情均养育’羁縻政策，其特点是继续维护当地本民族首领的行政管理体制，军政合一、首领世袭、假以唐朝都护、都督、州刺史名号，允诺其以旧俗治理其部众，其民不编户籍，虽贡赋，则不入户部。

据研究，唐朝初期推行的羁縻州府制度实际上以册立西突厥汗裔阿史那氏君临十姓地区为其实质。到后来，随着阿史那氏政治作用及其影响日渐沉陨，而异姓突厥的作用愈见上升，唐朝政府因势利导，转变政策，实施蕃国册封制度。就形式而言，“蕃国册封制度仍保留其自身国名、部名，不纳入唐朝行政制度体系而是沿用其各自的政治、历史传统，同唐朝间不是一国的内部关系而是宗主国与藩属国的关系。藩属国首领在国为君，对唐为臣，虽享有充分的内政自治权，却须服从与唐朝的总体外交，受唐保护，受唐号令，又受唐征召，这就是所谓宗蕃关系”。从形式上看，蕃国册封制度似乎是一

①《通典》卷32《职官》14，杨建新、卢苇：“唐代的安西、北庭两大都护府”，《新疆历史论文集》93页。

种倒退，实际上是一种政治上的明智与进步。后来历史的发展也证明了这一点。

无论‘羁縻州府制度’,还是‘蕃国册封制度’皆是唐朝实行的“羁縻政策”的不同形式而已，本质都是一样的。对于唐朝实施这一政策的作用和负面影响，我国学者薛宗正先生的论点颇有参考价值：“羁縻政策无疑起过积极的、有益的历史作用，但却是唐朝政治、经济、文化等综合国力相对虚弱和承受力有限的反映。唐朝虽名为华夷一统的多民族国家，实质上仍然是以从事纯农业经济以及由此经济基础产生出来的农业文化尚不具备真正一统华夷之间的向心力与凝聚力。羁縻政策的要领并非在于强调华夷之间的认同而是在于强调华夷之间的存异，而差异的发展势必萌发离心力和分解力，迟早导致名义上华夷一统国家的碎裂。其次，维系羁縻政策存在的保证是‘德化’而不是军事实力，装备很差、数量不多的唐军本身并不具备威慑西域，足拒强敌的实力，而所谓‘德化’的本质无非是金帛收买，例如唐与突骑施·苏潞共抗大食的密约就是以突骑施出兵，唐朝出帛为基础……其实，唐朝并不真正富有金银，支撑这一庞大帝国开支和博取蕃国、属部归附的惟一宝贵资源，乃农妇养蚕抽丝，手工织成，赋税提供的绢帛。这些绢帛绝大部分又皆内地所产，‘夜半驼声遥国碛，为驮白练到安西’，万里迢迢运至边陲府库，唐军将士享用无多，大都支付诸属国、属部，作为朝廷赐与补充形式的马绢交易，实际上算的也是政治账而不是经济账，由之导致唐朝边防府库常虚，维系民族羁縻政权效忠于唐的绳索也就日益脆裂了。”①

①薛宗正“唐代碛西二府建置沿革考索”,《西域研究》1991 年 2 期。

第三节 安西、北庭大都护府等的建立和职能

唐朝贞观十四年（640），唐王朝分别在天山东部各地设置西州、庭州的同时，为便于统一管辖，于交河置安西都护府，留兵镇之。据《文馆词林》“贞观年间巡抚高昌诏”记载，第一任安西都护当是乔师望。同年，又在北庭置庭州，设县二（后相继又置两县）。三州一都护府由此形成唐初管理天山南北各地军政事务的大体构架，三州皆隶属于安西都护府。

安西都护府是唐朝在西域地区建立的第一个高级军政管理机构。为强化对西域地区的军政管辖，高宗永徽二年（651）唐朝将安西都护府升级为大都护府，府治也从西州（高昌故城）迁往龟兹。安西大都护府设立后，其建置级别随着形势变化也多有反复，如高宗乾封二年至武则天垂拱二年（667~686）其建置级别还原为都护府；垂拱二年至永昌元年（686~689），复晋级为大都护府；武则天永昌元年到长寿元年（689~692），又还原为都护府，府治也由龟兹东移西州；长寿元年至唐玄宗开元四年（692~716），第三次晋级为大都护府，并垂为定制。另外，开元年间(713~741），唐玄宗为了裁抑边将的权力，创置了亲王遥领安西大都护的制度。先后遥领此职的有靖德太子李琮、延王李玢(李泗)等人。亲王遥领，实不履职，安西大都护府军政事务仍由主边将领全权负责，但名分上只保留安西副大都护官衔，行此制者有副大都护郭虔瓘、汤嘉惠、张孝嵩、杜暹、赵顾贞、谢知信等。唐龙朔初（661），为加强对天山北部各地的管辖，特别是新附之突厥部

众的招抚，唐朝在西州都督府基础上升置金山都护府，治在庭州，首任都护麴智湛，在西州遥领，实权则为副都护裴行俭所理。其管辖范围除庭州外，先归属安西都护府的伊列河以东，用以安置突厥咄陆部的昆陵都护府及伊列河以西，安置突厥弩失毕部的濛池都护府也归金山都护府治理。圣历初（698），依唐将领解琬已挂衔北庭都护持节西域安抚使，则唐朝在此金山都护府基础上设北庭都护府无疑。其目的仍然是巩固边防，加强对以庭州为中心的边防体系的管理。长安二年十二月戊申（702），《旧唐书·地理志》记道"改为北庭都护府"[①]，隶于凉州都督府治下，首任都护经考是为解琬。景龙三年（709），北庭都护府改置为北庭大都护府。我们在文献中见到首任北庭大都护的是扬何，年代大致是景龙三年（709）[②]。北庭大都护府建立后，以庭州为中心，极盛时期内辖一州、四县、五军、十守捉，二十三年羁縻州兼都督府③，北庭大都护府之成立标志着以庭州为中心的天山北麓地区在军政体制上已另为一域，从而便初步实现了与以龟兹、西州为中心的安西大都护府共理分治天山南北诸地军政事务的局面[④]；北庭大都护将管理濛池、昆陵两都护府内属的天山以北、巴尔喀什湖东西的原西突厥属地，而安西大都护辖管范围略为缩小，只管理天山以南和葱岭以西的广大地区。

安西、北庭两大都护府乃唐朝在新疆设立的最高管辖机

①《旧唐书》卷40《地理志》三。《资治通鉴》卷207。

②依《新唐书》卷215《突厥传》载，长安中阿史那献任北庭大都护，经考索，不确。孟凡人：《北庭史地研究》82页，新疆人民出版社，1985年。

③《新唐书》卷215《突厥传》，又参阅薛宗正：《突厥史》590、660页，中国社会科学出版社，1992年。

④杨建新、卢苇：《唐代的安西、北庭两大都护府》，《新疆历史论文续集》85页，新疆人民出版社，1982年。

构，府设都护，“都护之职，掌抚慰诸蕃，辑宁外寇，规候奸谲，征讨携贰”。根据《新唐书·百官志》的记载：大都护府官员配备情况是：“大都护一人，从二品；副大都护二人，从三品；副都护二人[①]，正四品；长史一人，正五品上；司马一人，正五品下；录事参军事一人，正七品上；录事二人，从九品上；功曹参军事，仓曹参军事、户曹参军事、兵曹参军事、法曹参军事各一人，正七品下；参军事三人，正八品下。”大都护府下属的都护府之官员设置“：都护一人，正三品；副都护二人，从四品上；长史一人，正五品上；司马一人，正五品下；录事参军事一人，正七品下；功曹参军事，仓曹参军事、户曹参军事、兵曹参军事各一人，从七品上；参军事三人，从八品上。”从其官员人数和品阶设置等级上不难看出，各级官员间的差距还是很大的，一般来说大都护的职位较高，多由地位较高的文武官员担任，有的甚至是由宗室子弟充任，其品阶有的甚至高达一品，比正常的大都护还高。另外一个情况是大都护还时常由一些被册封为王的宗室子弟遥领，如唐宗室子弟延王玢便于开元十五年(727)“遥领安西大都护，碛西节度大使”。因而大都护府之实权便常由副大都护执掌。再就是根据文献史籍的记载，大都护与都护、副大都护与副都护相兼或混用的情况也不乏见。大都护及都护们的职责是“掌所统诸蕃尉抚、征讨、斥堠、安辑蕃人及诸赏罚，叙录勋功，总制府事”。

大都护府或都护府下属的各都督府、州设都督、刺史等官职，按唐官制，都督府分大、中、下三类，各类官员人数及品秩皆不相同。参照《旧唐书·职官志》唐置西州中都督府例，则都督府设都督一员，正三品上；别驾一人，正四品下；长史

①《唐六典》卷30谓一人。

一人，正五品上；司马一人，正五品下；录事参军事一人，从七品下；录事二人，从九品上；功、仓、户、兵、法、士六曹参军事各一人，并从七品上；参军事四人，从八品上；其他还有典狱、白直、市令、丞等若干。

都督府下属的州首领称刺史，除伊、西、庭州刺史多由都护兼任，并为汉官担任外，其他多数州则由本地区、本民族、本部落首领充任，“以其部落大小，位望高下，节级授刺史以下官”。这些官吏“皆得世袭”，但须得到唐中央政府之册封，他们享受中央发放的固定俸禄，行使其职权。唐州制同样分为上、中、下三类，即户满四万为上州，满二万为中州，不满二万为下州。以中州为例，设刺史一员，正四品上；别驾一人，正五品下；长史一人，正六品上；司马一人，正六品上；录事参军事一人，正八品上；录事一人，从九品上；司功、司仓、司户、司法、司士六曹参军事各一人，并正八品下；参军事三人，正九品上；另还置典狱、问事、白直、市令、丞、佐、史、帅等。伊、西、庭三州下设有县，唐朝的县制也同样分为上、中、中下和下县四类，依中县例，县设令一人，正七品上；丞一人从八品下；主簿一人，从九品上；尉一人，从九品下。录事一人（史四人）。司户（佐三人，史五人，帐史一人），司法（佐二人，史六人），仓督一人，典狱八人，问事四人，博士一人，助教一人，学生二十五人。县下的乡则设耆老或父老一人，里设里正一人。

安西、北庭两大都护府正是通过这些不同品阶等级的官员们，实际管辖着天山南北广大地区，与当地民众在政治、经济诸方面发生着密切的关系。

根据安西、北庭两大都护下属的机构职官配置不难看出，这事实上是一种二重化的建置体制：即实行藩汉分别管理制度，在汉民集中居住的地方，主要是指伊州、西州和庭州

等地，推行与内地一样的府、州、县、乡、里行政管理制度；而非汉民生活聚居区，大致是上面所引的都府、州地区，则推行“情均养育”羁縻政策，其特点是继续维护当地本民族首领的行政管理体制，假以唐朝都护、都督、州刺史名号，允诺其以旧俗治理其部众。

唐朝管理西域的两大都护府这一机构的二重化体制还表现在除行政管理职能外，它同时还行使军事职权，换言之，它是一种军政合一的管理机构。这也明显地表现在两大都护府及所属府、州中还附有另外一套等级分别的军事管理系统。《新唐书·兵志》对此记道“：大曰军，小曰守捉，曰城，曰镇，而总之者曰道。”这实际上是一种设置在边境地区的军事管理机构“：其军、城、镇、守捉皆有使，而道有大将一人，曰大总管，已而更曰大都督，至太宗时行军征讨曰大总管，其在本道曰大都督”。

唐朝在西域设置的军制机构中称“军”者有：

保大军置碎叶城，瀚海军置于北庭都护府城中，长安二年（702）设，初名烛龙军，三年郭元振改为瀚海军。开元中管兵一万二千人，马四千二百匹。天山军置于西州，开元二年（714）立。管兵五千人，马五百匹。伊吾军景云元年（710）置于伊州，管兵三千人，马三百匹。清海军置于庭州，旧名镇城镇，天宝中改名清海军。静塞军大历六年（771）置。

以上唐朝在西域各地设立的诸军机构，据《新唐书·兵志》记载“：伊吾、天山军曰河西道，而瀚海、清海、静塞军三曰北庭道，保大军曰安西道。”“此自武德至天宝以前边防之制”[①]。除上述之外，见诸于史籍和文书资料记载的还有金牙军、贺

①《新唐书》卷 50《兵志》。

兰军、波斯军、于阗军、玉河军、萧乡军、疏勒军、绥远军、濛池军等。

唐朝在西域各地设立的守捉和镇、城计有：兰城守捉，坎城守捉，葱岭守捉，于术守捉，榆林守捉，龙泉守捉，东夷僻守捉，西夷僻守捉，赤岸守捉，张三城守捉，罗护守捉，赤亭守捉，独山守捉，沙钵城守捉，冯洛守捉，耶勒城守捉，俱六城守捉，张堡城守捉，乌宰守捉，叶河守捉，黑水守捉，东林守捉，西林守捉。镇城则有坎城镇，石城镇，播仙镇，兰城镇，胡弩镇，固城镇，吉良镇，且末镇，拨换城，皮山镇，清海镇，神山镇，蒲类镇，郝遮镇，咸泉镇。

各军、守捉、镇、城之间，烽燧相望，从而构成一道严密的军事防守系统，保卫着两大都护府的安全，维护着唐朝在天山南北诸地的治理。

在上面所述的这一军事管理体系之外，唐朝在西域的军事建置另还有"军镇"一级驻军单位，此与以上述及的"镇"之涵义不同，此军镇的长官是镇守使，职位甚高，《大唐六典》记道："凡(军)镇皆有使一人，万人以上置司马、仓曹、兵曹、参军各一人，五千人以下减司马。凡诸军镇，每五百人置押管一人，一千人以上置子总管一人。五千人置总管一人。凡诸军镇使，副使以上皆四年一替，押管随兵交替，副使总管折冲以上官充，子将以上取果毅以上充。凡诸军镇大使、副使以上皆有傔人，别奏以为之使，大使三品以上兼人二十五人，别奏十人。"[①]由此可知，军镇长官之官职大致与都护及"军"之首领同级。唐朝在西域设立的著名的"安西四镇"即属于这一系统。"安西四镇"初置于贞观二十二年(648)，是年，"太宗既破

①《大唐六典》卷30。

龟兹，移置安西都护府于其国城，以郭孝恪为都护，兼统于阗、疏勒、碎叶(拟为焉耆),谓之四镇”。自后因唐朝国势之盛衰及在西域影响之涨落,“四镇”内容多有衍变,几罢几复,其变化犹见下表①:

四镇建置	四镇变化名称	建置时间
第一次置镇	龟兹、于阗、疏勒、焉耆	贞观二十二年(648)—咸亨元年(670)
第二次置镇	碎叶、龟兹、于阗、疏勒	调露元年(679)—开元七年(719)
第三次置镇	龟兹、焉耆、于阗、疏勒	开元七年(719)—天宝十四年(755)

四军镇驻军均为汉兵，主责监护西域诸地，防御抗敌重任，军马由当地供应，粮秣则由屯田所得。据考，四镇初隶归安西大都护府。长安二年（702),北庭大都护府建立后,随着统领西突厥诸部事务的濛池、昆陵两都护府改隶北庭，则四镇后期便改隶于北庭大都护府。

唐朝中央政府在西域设置的军政机构和官职，史籍及出土文书中另还见有节度使、经略使、支度经略使等名称。最重要的有“伊西节度使”、“碛西节度使”、“安西节度使”、“北庭节度使”的相继创立。这些职官名称的出现是同唐代建置和职官的设置变化有一定关系的。唐代节度使成为固定职衔是从景云二年(711)开始的。迄玄宗时，这一制度逐渐推行。节度使多设在唐边境地区，由中央委封，常兼任行政和军事

①四镇变衍及设置年代十分复杂，此表尚综合周伟洲：“略论碎叶城的地理位置及其作为唐安西四镇之一的历史事实”，《新疆历史论文集》，新疆人民出版社，1980 年。薛宗正“唐碎叶建置诠索”,《新疆社会科学》1984 年 4 期。松田寿男:《古代天山历史地理学研究》第五章 碎叶与焉耆,中译本 428~471 页，中央民族学院出版社，1987 年而成。

双重职责，无法详细定其官品，但实权颇重，经略使、支度经略使则大都属临时性质。唐朝在西域各地所设的节度使、经略使、支度经略使一般由都护或州刺史兼任，尤其是安西大都护，又时常兼安西或安西、北庭节度使的称号，而加此称号者“掌总军旅，颛诛杀，入境州县，逆以鼓角，州、县赍印，迎于道左”[①]。这更体现了唐时两大都护府及下属府州军政二重化的性质和特征。经查考，伊西节度使早在先天元年（712)已经设立，是年“北庭都护领伊西节度等使”[②]，而节度使的前身经略使一名则于景云元年（710）便已兼设在安西大都护府，唐朝封“安西都护(领)四镇经略大使”[③]，即是证明。唐朝所置的碛西节度使始于唐玄宗开元二年（714),其全称亦即“招慰十姓兼四镇经略大使，节度以西诸蕃国”，其中“四镇经略大使”主南道“招慰十姓大使”主北道“节度已西诸蕃国”统领碛西诸蕃。不难看出，碛西节度使的职权凌居安西、北庭二大都护府之上，《唐会要》将碛西节度使明确列为全国七大节度之一，同关内、朔方、河东、河北、幽州、河南、陇右、剑南等节度并列决不是偶然的。同书还记曰：“碛西节度使，其统有安西、疏勒、于阗、焉耆，为四镇经略使。又有伊吾、瀚海二军，西州镇守使属焉。”原四镇本属安西大都护府，而伊吾、瀚海二军及西州镇守使则属北庭大都护治下。由此可知，碛西节度使权力确实是在两大都护府之一这一事实。碛西节度使一建置后来又先后易名为“伊西、北庭节度使”“安西四镇、北庭经略节度使”等。其职权也时有变化。唐玄宗天宝年间于边区设十节度使（实为九节度使，一经略使），其中即含

①《新唐书》卷 50《兵志》。
②《新唐书》卷 67《方镇表》四。
③《旧唐书》卷 38《地理志》一。

安西节度使(又称四镇节度使)和北庭节度使。唐朝规定:"安西节度使抚宁西域,统龟兹、焉耆、于阗、疏勒四国";北庭节度使防制突骑施、坚昆、斩啜,管瀚海、天山、伊吾三军"。唐制:"节度使一人,下辖副使一人,行军司马一人,判官二人,掌书记一人,参谋(无定员),随军四人。"

不难看出，两节度使所辖范围仍大致相当于两大都护府原先管辖的地域。事实上，开元年间以后，唐朝在西域设立的节度使职衔名称和管辖权限数有更动，分合极为频繁，在此将有关资料排列如下，以供参考。

开元六年(718),"安西都护领四镇节惟一支度经略使"。

开元十五年(727),"分伊西、北庭置二节度使"。

开元十九年(731),"合伊西、北庭二节度为安西四镇北庭经略、节度使"。

开元二十九年(741),"复分置安西四镇节惟一治安西都护府，北庭伊西节度使，治北庭都护府"[①]。

天宝元年(742)"置十节度经略使,以备边。曰安西,曰北庭,曰河西,以备西边;……"[②]。

天宝十三年(754),"安西四镇复兼北庭节惟一是年,复置二节度"[③]。

贞元二年(786),"以伊西、北庭节度留后杨袭古为北庭大都护、伊西北庭节度支度营田瀚海等使"[④]。

贞元六年(790),"泾原节度使兼领安西四镇、北庭节度"。

①《新唐书》卷67《方镇表》四。
②《唐语林》卷8。
③《新唐书》卷67《方镇表》四。
④《旧唐书》卷12《德宗纪》上。

大中五年（851），“置归义军节度使，领沙、甘、瓜、肃、鄯、伊、西、何、兰、岷、郭十一州，治沙州”。

另外，天宝十四年（755）安史之乱爆发后，从德宗李亨之诏，由安西、北庭二节度府汉、蕃精锐兵马组成勤王军入关勘乱，此以李嗣业为创始者，入关勤王军“以其所部号为安西、北庭行营”，至德二年（757），唐德宗以“安”字为安禄山之姓，“更安西曰镇西”，同年拜李嗣业为镇西、北庭行营节度使，自后历任行营主帅皆加这一称号。“镇西、北庭行营”又作“四镇北庭行营”，这是唐朝在入关的勤王兵中设立的又一军制机构。其主要由安西、北庭两系唐军及西域诸国兵联合组成。经研究，“安西、北庭行营”初互不相属，各自循不同路线入关。后合二为一。“行营”在平定安史之乱以及后期抗击吐蕃入侵的战斗中英勇顽强，起到了重要作用。“安西、北庭行营”作为一派出军制机构，共历九任节度使，兴元元年（784）后实际上已经消失，仅名号出现于史书中。

值得特别说明的是，唐朝在西域设置的行政机构，因中央机构变化而易名，如玄宗天宝元年（742），唐易府、州为郡县，这同样也影响到西域，如原伊吾州、西州都督府都于同年改名为郡。肃宗乾元元年（758），复原名称，伊吾郡、西州郡皆恢复原机构名称。这也表明唐代西域同中央政府的政治隶属关系十分密切。

从以上所述可知，唐代安西、北庭两大都护府及治下的诸府、州和各级军事机构和职官衔称比较复杂，特别是军政合一及大都护、都护和州刺史，诸节度使之兼任十分流行，各机构或建置组织的管辖范围、职权大小也非始终如一，即便是安西、北庭两大都护府也时而合一，时而分置，当西域各地出现战乱或者政局不稳时，这种情况更是常见。凡此种种，既

反映了唐代新疆军政机构建置的错综复杂性，也表明唐中央政府统治西域各地的一贯性和丰富多彩的内涵。

第四节　在西域推行内地政治经济制度

自魏晋以后，因中原动乱多事，不少汉人陆续流徙到西域，上面言及的魏晋时代建于高昌的麴氏王朝便完全是一个汉人建立的地方政权。在此期间，中原历代王朝之政令、仪礼和种类多样的经济、文化形式和内容也传播到天山南北，进而极大地推动了新疆经济的发展和社会的进步。唐朝统一西域后，随着各级军政机构的建立和内地大批驻军官吏进入新疆，唐朝政府的各项政令制度也在西域各地得到推行和贯彻。这方面史籍和出土文书悉有详细反映。例如，在吐鲁番出土文书中，人们发现不少属"告身"内容的文件，著名的有《张无价告身》、《汜德达告身》、《郭丑丑告身》等；"告身"即是由唐中央政府或地方政权机关颁发的官阶证或委任状书，这些"告身"上不少都有刘仁轨、李林甫、杨国忠等唐朝官员的签署。许多"告身"并非原件，都是复印件，死者引以为荣而放在墓中作为随葬品。再就是文书中不时见到盖有安西都护府、北庭都护府、西州都督府、伊吾军、高昌、柳中、轮台、天山、蒲昌等县朱泥印文及某些折冲府官印的文件，这些俱证明唐王朝及下属的安西、北庭大都护府等各级官署有效地对天山南北各地行施其行政管辖权。公元690年，武则天向全国各地颁发《大云经》，"令诸州各置大云寺"。两大都护府遂先后在龟兹、疏勒和碎叶等地修筑了大云寺。开元七年（719），唐玄宗诏："焉耆、于阗、征西域贾，名食其征，由北道轮台征

之。”[①]在出土的唐代汉文文书中，就有关于在轮台设“孔目司”专事征收商税的记载[②]。唐王朝的钱币作为全国统一的货币同样在西域通用；“开元通宝”、“乾元重宝”、“大历元宝”在西域各地唐代遗址俯拾即是。唐代曾实施的“均田制”、“租庸调制”、“府兵制”等经济、军事制度也在天山南北各地广泛执行贯彻，例如贞观初年（627），唐平高昌，唐太宗《巡抚高昌诏》中即令：“彼州所有官田，并分给旧官人，首望及百姓。”吐鲁番地区出土的最早的一份反映均田制内容的文书是贞观十四年（640年）高昌县安若知延、李石桂等户所具“手实”，此是均田制度下各户人口、田亩实况的报表，证明高昌收复后，唐朝政府即于该地推行均田令，文书中明确地残遗有“永业”、“口分”、“已受”、“未受”、“死退”字样。同类文书还有出土的《载初元年高昌县手实》、《神龙三年崇化乡点籍样（帐）》等盖有高昌县之印的官方档案资料[③]。

唐代的租庸调也是百姓们须承担的一种赋税差役名称，所谓“有田则有租，有家则有调，有身则有庸”，租一般是缴粮，调则是当地土特产，或綾、绢及锦，庸则是以实物代劳役。吐鲁番等地出土文书中有关当地实施租庸调制度的文书数量很多，例如开元年间《蒲昌县上西州有关定户》的文书及证圣元年（695年）的《四角陶（葡萄园名）追夫牒》等文书皆属这方面的官方文书。

唐朝的军事制惟一如内地的府兵制，同样也在西域各地

①《新唐书》卷221《西域传》上。

②转引杨建新、卢苇：“唐代的安西、北庭两大都护府”，《新疆历史论文续集》85页。

③韩国磐：“根据敦煌和吐鲁番发现文件谈有关唐代田制的几个问题”，《历史研究》1962年第4期。

推行。据出土文书披露，当时唐安西都护府治下的天山县设有天山府，蒲昌县设有蒲昌府，前庭县（初称高昌县）设有前庭府，还有岸头府等。文书里还不时见及折冲都尉，梁毅都尉和卫士等涉及府兵制的名字。 1968 年出土的三份开元三年（715 年）《西州营名籍》更是一份甚有价值的研究府兵制的珍贵文书，其中载录西州营的具体组成及首领姓名，诸如“火长”“队长”“押官”等。其成员是征发西州地区诸折冲府卫士组成前往陇西县执行某项运输任务的，其建置和组织形式与内地折冲府全然一致。

为了推进边疆地区经济的开发和进步，唐朝继承了之前历代中央政府屯田戍边制惟一结合当时的实际情况，在天山南北广大地区进行了屯田。自汉代以降，屯田即是中央政府经营西域、推动当地社会经济发展的一项重要措施。唐代西域屯田，开始甚早，贞观年间，“李靖破吐谷浑，侯君集破高昌，阿史那社尔开西域，置四镇”，于是岁调山东丁男为戍卒，缯帛为军资,有屯田以资糗粮,牧使以娩(晚)羊马①。之后，中央政府及两大都护府一再扩大西域屯田的规模和范围。至唐玄宗年间，西域诸地的唐军数量多达四万四千余人，这些官兵战时打仗，平日便屯田种地。根据出土文书记载，当时军制机构中，直到烽燧这样的基层单位，都须屯田自养。经统计，当时安西大都护府治所龟兹有二十屯，疏勒有七屯，焉耆有七屯，北庭大都护府治所有二十屯，伊吾军有一屯，天山军有一屯，共五十六屯。若以每屯五十项计算，这个屯田数字也是极为可观的②。唐代西域屯田，吐鲁番文书中更有形象具体的

①《旧唐书》卷 196 上《吐蕃传》。

②南宋本：《唐六典》卷 7，屯田郎中条注，转引自玉井是博《南宋本大唐六典校勘记》，又见《新疆简史》第一册，124 页。

反映。1972 年在吐鲁番阿斯塔那古墓中出土的一件《伊吾军纳粮牒》是该地屯田的佐证。在都护府中专设有“支度营田使”理屯田事务,如《旧唐书·封常清传》就记载其于天宝中被加朝散大夫职,“专知四镇(指安西四镇)仓库,屯田、甲仗、支度、营田事”[①]。在今巴里坤、焉耆、库车、轮台等地唐代遗址中，考古工作者发现不少屯田痕迹，如焉耆陆式铺古城和唐王城屯田遗址中，不仅发现许多仓库和地窖及其中贮存的麦面、小米、高粱和胡麻,还发现了石碾、铁斧、铁犁等铁制生产生活工具。唐朝戍边官兵的屯田取得了很大成果，《新唐书》说当时“轮台、伊吾屯田,禾菽弥望”即是一个证明[②]。屯田与农业生产的发展进步自然需要水利设施和机构来予以保障，据研究，唐安西都护府下便设有一专管水利的机构，叫“陶拓所”,主管官吏叫“知水官”。吐鲁番出土文书里见及的高昌县知水官有杨嘉恽、巩虔纯等人[③]。官修水利设施是依地亩之多寡而征调当地劳动力。唐朝西域地方军政机构的屯田和发展水利设施的举措极大地推动了当地社会经济的发展和进步。

第五节 积极维护“丝绸之路”畅通

隋唐时期，联系东西方关系的“丝绸之路”有了进一步发展，特别是唐朝对天山南北各地的统一以及安西、北庭两大都护府及所属府、州、县行政机构的设置不仅结束了西域各地分裂割据的局面，也推动了东西商道的发展。唐朝政府采

①《旧唐书》卷 104《封常清传》。
②《新唐书》卷 216 下《吐蕃传》一。
③《新疆历史文物》49~50 页，文物出版社。

取了多种积极措施，以使两汉以来的丝绸之路更为畅通繁荣。综观这一时期“丝绸之路”发展的概貌，尚有两个鲜明特征：一是交通道路的拓展和完善；二是驿馆、烽燧的建立有助于保障‘丝绸之路’的畅行无阻。

早在隋朝，当时中原地区的人们已对于从内地通往西域的交通路线有了比较前人更为清晰的认识和了解。隋朝的吏部侍郎裴矩受隋炀帝之命在张掖掌管同西域各国的“互市”，他十分留意向西域商人和使臣了解西域的境况，并写下《西域图记》一书，详细记录了当时西域最重要的三条道路，裴矩称作‘北道、中道和南道’。所谓‘北道’，是指出敦煌至伊吾，经蒲类海（今巴里坤湖）、铁勒部到突厥可汗庭，度北流河水（今锡尔河）至拂林（今土耳其伊斯坦布尔），达于西海（今地中海）；‘中道’，即指出敦煌至高昌，经焉耆、龟兹、疏勒，度葱岭，又经钹汗（今费尔干纳盆地）、苏对沙纳（今乌腊提尤别）、曹国（今伊什特汗）、安国（今布哈拉）、穆国（今查尔朱），至波斯，达于西海（今波斯湾）；‘南道’，出敦煌至鄯善（今新疆若羌），经于阗（今新疆和田）、朱俱波（今新疆叶城）、喝盘陀（今新疆塔什库尔干），度葱岭，又经护密（今阿富汗之瓦罕）、吐火罗（阿姆河南，兴都库什山北）、帆延（今阿富汗东北之巴米扬）、漕国（今阿富汗的加兹尼），至北婆罗门（印度北部），达于西海（今印度洋）。到了唐代，随着南部吐蕃政权的兴起和发展，人们又开辟了由现在的西藏地区经尼泊尔到达印度的道路，这条道路通常被称作“吐蕃道”。唐初的著名僧人道宣将这条道路称为“东道”，根据他的记载，这条道路的大体走向是从河州北渡黄河，到达今青海乐都，尔后沿湟水西行，至现在的青海湖西部，再转向西南行，经都兰、格尔木，越昆仑山口、唐古拉山口进入西藏，经安多、那曲到拉萨，再

西南行,经日喀则,由聂拉木进入西藏[①]。

唐代时期，天山南北交通分别以安西大都护府治所龟兹和北庭大都护府治所庭州为中心，向四周辐射。在东起伊州、西至碎叶这一区间，还设立了为数众多的驿馆、烽燧，以保证交通道路的安全畅通和便利商旅、使节们的来往食宿。已见于史书记载的驿馆计有吕光馆、新城馆、龙泉馆、济浊馆、谒者馆、葭芦馆、羯饭馆等，见于出土文献中的则有宁戍、交河、天山、酸枣、神泉、达匪、草堆、银山、柳谷、东碛、石舍、柳中、罗护、赤亭等驿馆。吐鲁番出土文书中还有一些属于专供驿馆的马料账目残件。除驿馆外，唐西域军政机构还在交通要道沿途设置烽、戍、守捉，负责稽查行旅，如从甘州至西州途中便设有悬泉、苦水、盐池守捉，自西州到庭州其间则有赤亭烽、酸枣戍、岸头府都游驿所，由西州往安西大都护府途中则置有镇戍守捉等。正如唐代诗人岑参诗中所谓“寒驿远如点，边烽互相望”。商客和使节往经西域，须手持中央或地方各级政府机构颁发的“过所”(通行证),如无“过所”,或者借用他人“过所”使用都将被判刑。唐朝的“过所”在中央的由尚书省颁发，都护府及所属府、州发给的“过所”正本或副本一般由属官户曹参军主判，如出土的开元二十年（732)签署的《瓜州、西州户曹给石染典过所》即是一例。石染典本来从安西到瓜州,带有安西都护府给他的“过所”,后“市易事了”,又想回到安西去,故又请瓜州都督府改给“过所”。该“过所”文件还粘糊一些同“过所”相关的文书，多是守捉官勘过签押的文书,有此勘过,才准放行。经研究,“过所”上一般都应备具

①《释迦方志》中华书局点校本，1983 年。余太山主编:《西域通史》199 页，中州古籍出版社，1996 年。

申请人牒文，内容含有外出原因、人数、身份等，负责审核的官员对此要逐一核实认定。唐代交通要道的完善，烽戍守捉系统的建立以及严格的“过所”制度有效地保证了丝绸之路的畅达无阻，大大促进了西域同中原地区的经济、文化联系和交往。唐代诗人张籍《凉州词》中‘边城暮雨雁低飞，芦笋初生渐欲齐。无数铃声遥过碛，应驮白练到安西”就真实的反映了西域地区商旅们前往中原地区经商的情景，可谓神来之笔。

唐代丝绸之路的繁兴既促进了西域商业的发展，也对唐朝行使对西域的统治起到了积极作用，当时戍守西域的唐朝军队的部分后勤给养就是通过征收商税解决的，《新唐书·西域传》中的‘赞文’里记曰“：开元盛时，税西域商胡以供四镇，出北道者纳赋轮台。”这同样从另一方面反映了唐代丝绸之路上西域商业贸易的繁荣状况。

小　结

自贞观十四年(640)，唐朝始在天山北部设立军政机构，行使管辖职能，迄高宗显庆二年(657)，突厥阿史那贺鲁叛乱平定，唐朝在天山南北各地建立的军政机构臻于完善。唐朝对西域的政治统一不仅结束了天山南北各地分裂割据的混乱局面，而且就管辖范围和时间而言，都超过两汉以及魏晋时期。这一时期，唐朝政府在天山南北各地设置的军政管理机构之全，以及委任的官员人数之多也都是极为空前的。这些军政机构在维护西域社会生活的长治久安、保证中央政府对该地区管辖统治的稳定性和连续性，以及开发和改善当地的社会经济状况方面，均起到了非常重要的积极作用。《新唐书·百官志》明确地规定了安西、北庭两大都护府之职责：

“掌所统诸蕃，慰抚、征讨、斥堠、安辑蕃人及诸赏罚、叙录勋功、总制府事。”[①]之后，唐朝在西域推行节度使制，中央政府也清楚地表明了其职能“掌总军旅，颛诛杀”[②]。可见团结辖境内各族共同抵御外来侵扰，保卫唐西境之安全是这一时期新疆各级官府的主要任务之一。除抗击外来侵扰、积极平叛外，唐朝在西域设立的各级军政机构还承担着保护境内各羁縻州安全的职责。公元7世纪中叶，西亚大食兴起，其东境同安西大都护府辖地相接，遂不断遣兵东侵。715年，拔汗那州为大食所占，其王“奔安西求救”[③]。安西副都护闻知，亲率傍侧部落兵万余人，出龟兹西数千里击败大食，保卫了葱岭以西各地的安全。之后，康居都督府、吐火罗叶护等唐朝设在中亚各地的羁縻府州先后遣使上表文，请求安西都护府遣兵保护，这些俱反映了两大都护府在反对外来侵略、保护西域各府州县及羁縻州安全中起到的积极作用。唐朝统一西域以后，随着各级军政机构的建立和内地大批驻军官吏进入新疆，唐朝政府的各项政令制度也在天山南北各地得到广泛推行和贯彻，它不仅有效地保证了唐朝中央政府对西域各地的政治统治，而且增强了各族人民对中央政府的向心力；唐朝政府在西域诸地推行屯田和发展水利设施的举措不仅极大地推动了新疆经济发展和社会进步，而且还使内地的政治制度和经济文化形式及内容也传播到天山南北；西域政局的稳定以及中央政府各项军政制度的实施还有效地保证了联系东西方关系的丝绸之路的畅达无阻，极大地促进了西域同中原地区的经济文化联系和交往。唐天宝十四年（755），唐朝内

①《新唐书》卷49《百官志》。
②《新唐书》卷10《肃宗本纪》。
③《资治通鉴》卷211《唐纪》27。

部爆发"安史之乱",中央政府权力大为削弱,公元756年,太子李亨于灵武（今宁夏灵武）匆忙即位，世称唐肃宗。至德元年(756)七月，肃宗颁勤王诏，各地兵马相继应诏平叛，八月，"回纥首领、吐蕃酋长相继而至，并请和亲，兼之讨贼"①。之后，守卫西域的安西、北庭节度使属下的边兵也大批开往内地。至德二年757,"安西、北庭及拔汗那、大食诸国兵至凉、鄯"②。根据史料记载，西域属国赴难的勤王兵除了拔汗那以外，还有白孝德所统领的龟兹兵，以及尉迟胜亲统的于阗兵，"是年,于阗国王尉迟胜闻禄山反，胜乃令弟曜行国事,自率兵五千赴难。国人遮留，胜以少女为质而后行"③。当时,西域诸地安西、北庭二营入关时的路线因为居住地方不同而相异,例如:"初,四镇、北庭兵远赴中原之难,久羁旅,数迁徙,四镇历汴、虢、凤翔;北庭历怀、绛、……然后至汾"④。其他各军大致也是如此。初为二营，李嗣业、王惟岳分别任安西兵马使和北庭兵马使。至德二年（757）,唐肃宗以"安"为叛首姓,"更安西曰镇西",始建镇西、北庭行营,除了于阗兵和吐火罗并外，原安西、北庭二营及龟兹、拔汗那、大食等西域兵皆入这一行营⑤。李嗣业出任镇西、北庭行营节度使。是年九月,唐军诸路大军东征平叛，与安庆绪主力决战于香积寺，李嗣业率二行营充任前军:"嗣业乃脱衣徒搏,执长刀,立于阵前,大呼，当嗣业刀者，人马俱碎……前军之士，尽执长刀而出，如

①《册府元龟》卷973,外臣部,助国讨伐。
②《资治通鉴》卷219,至德二年。
③《册府元龟》卷973,外臣部,助国讨伐。
④《资治通鉴》卷220,乾元二年。
⑤薛宗正：《安西与北庭——唐代西陲边政研究》254~255页，黑龙江教育出版社,1995年。

墙而进，嗣业先登奋命，所向摧靡”[①]。又“出贼营之背，与回纥合势，表里夹攻，自午及酉，斩首六万级，填沟壑而死者，十二三”。收复长安、洛阳。李嗣业以功封虢国公，实封二百户。自李嗣业后接任镇西、北庭行营节度使的还有荔非元礼、白孝德、马磷辈、段实秀等人。其中马磷辈系第二批勤王兵入关的安西军将，“开元初(713)，挟策从安西节度府，以奇功，累迁金吾卫将军。至德初(756)，王室多难，统精甲三千，自二庭赴凤翔”。据研究，“安史之乱”时期，西域安西、北庭入关勤王兵共三批一万五千余人[②]，在平定“安史之乱”过程中发挥了重要作用。

但是，由于西域边兵的内调，大大削弱了唐朝在西域的军事实力。这给西域的最大外部威胁势力大食和吐蕃的侵入提供了机会。至 8 世纪末，吐蕃贵族占据河陇一带，使西域两大都护府与唐中央政府间“交通梗绝，往来不通”。但是，安西、北庭两大都护府及所属官兵“克奉正朔，坚保封疆”，各族官员团结协作，守护边疆长达三十多年。公元 781 年，唐德宗诏文中所谓“四镇二庭统任西夏（应为西域之误——引者）五十七蕃十姓部落，国朝以来，相与率职，自关陇失守，东西阻绝，忠义之徒，泣血相守，慎固封略，奉尊朝法，此皆侯伯守将交修共治之效”便是对恪守西域的各族官员们的客观评价[③]。然而，“安史之乱”后，唐国势日渐衰微，随着大批汉军调往中原，对西域控制松懈。以及吐蕃随之攻陷北庭及占据天山以南各地，天山北部一带则陆续为回鹘所占，唐朝统治西域由此而告结束。

①《旧唐书》卷 109《李嗣业传》。
②余太山主编：《西域通史》187 页，中州古籍出版社，1996 年。
③《新唐书》卷 120《郭昕传》。

第四章　五代宋辽金元明时期

第一节　五代宋辽金时期内地诸王朝治理西域的特点和作用

公元 907 年，朱温灭唐朝而建立后梁，中国历史由此进入一个封建割据时代。继后梁之后，中原地区先后有后唐、后晋、后汉、后周等共五个政权，史称"五代"。五代时期，由于中原诸朝自顾不暇，无力经营西域，天山南北经过一段时间的分裂和吞并后，最后留下来三个实力较强盛的地方政权：即以今吐鲁番地区为中心的高昌回鹘政权；以今和田各地为中心的大宝于阗政权以及先后以喀什噶尔、八拉撒衮为其治所的喀喇汗王朝（一称黑汗王朝）。这三个地方政权各霸一方，彼此互不相属，但是都与中原诸封建王朝保持密切的交往和联系。例如高昌回鹘政权曾向后周朝贡其地土特产，于阗政权则先后向后晋、后汉遣使者朝觐，晋天福三年（938），"于阗国王李圣天遣使者马继荣来贡……晋遣世奉官张匡邺假鸿胪卿，彰武军节度判官高居诲为判官，册圣天为大宝于阗国王"①可见于阗政权与中原王朝还存在政治上的臣属关系。至于

①《新五代史》卷 74《四夷附录》三。

喀喇汗朝，根据维吾尔族语言大师马合木德·喀什噶里《突厥语大词典》的记载,其地首领将中原称之为"桃花石"(秦人),而自称为"桃花石汗"，亦即中国汗。更是直接简洁表明了该地与中原地区各王朝的管属关系。

公元 10 世纪初,契丹人阿保机建立了辽国,不久,漠北蒙古草原皆为其所属。辽天赞三年（924）契丹"遣兵逾流沙拔浮图城,尽取西鄙诸部"①。浮图城即唐之金满城，今吉木萨尔县地，当时是回鹘政权之夏都。基此可知，高昌回鹘等西域诸地时为辽朝藩属，辽重熙二十二年（1053）左右,辽朝设"回鹘国单于府，诏回鹘部副使以契丹人充"，又立"高昌国大王府"，还在西域诸地另设"突厥国王府"、"西突厥国王府"、"乌孙国王府"、"辖(黠)戛斯国王府"、"于阗国王府"等②。按辽制,"属国、属部官，大者拟王封，小者准部使，命其酋长与契丹人区别而用,恩威兼用"。又根据《辽史·百官志》所言,则上述机构俱归辽"西北路招讨使司"所领。公元 960 年，宋朝继后周而立，辽、宋对峙期间西域各国与两个王朝关系都很密切，经常向两个王朝同时进贡朝觐。11 世纪初,大宝于阗政权为西部强邻喀喇汗王朝吞并，全民皆皈依伊斯兰教，但与中原关系一如继往，根据大中祥符二年(1009)于阗国一特使娄都尔逊的报告,时"自瓜、沙抵于阗,道路清谧,行旅如流"③,嘉祐八年(1063)，宋朝封于阗王"特进归忠保顺砳鳞黑韩王",于阗谓"金翅乌"为"砳鳞"，"黑韩盖可汗之讹也"④。元丰四年

① 《辽史》卷 70《属国表》。

② 《辽史》卷 46《百官志》二;"西北路招讨使司"恐异名很多,不一一俱列。

③《续资治通鉴长编》卷 71《真宗》。

④《宋史》卷 490《于阗传》。

(1081)该地使节进贡上表文称宋朝为“阿舅大官家”。高昌回鹘曾臣属辽朝，但也同时向宋入贡，其地王阿尔斯兰汗自称“西州外生（甥）师子王”[①]。太平兴国六年（981），宋太宗遣贡奉官王延德，殿前承旨白勋出使高昌，其王迎见使者，“皆东向拜受赐”[②]。

公元 1115 年，女真人完颜阿骨打称帝建立金朝，作为新兴的地方政权，金以其强大的军事实力先灭辽、后吞并北宋，俨然成为中原半壁江山之继承者。高昌回鹘政权随之仍朝贡不断。不过总的来说，这时之金朝及僻居南方一隅的南宋这两个政权对西域的政治影响不是太大。这时期依然行使对天山南北管辖权的乃是西辽政权，西辽为辽朝皇族耶律大石组建于辽朝灭亡前夕。当时，耶律大石因同辽皇帝有矛盾，遂自立为王，乃统兵西行于土拉河畔的可敦城，大会七州十八部，收集精兵一万余人，创设政权，史称后辽。以彰其仍奉辽朝正朔。之后进兵西域中亚，故又名西辽。公元 1130 年（金天会八年，南宋建炎四年），耶律大石兵入高昌回鹘地区，后在额敏城建府立治，随之西征，克喀喇汗王朝之八拉撒衮城，改名虎思斡耳朵，创西辽国，号称菊尔汗（大皇帝）。后又经数年征略，终灭喀喇汗王朝，建立西辽帝国，领土东起高昌回鹘，西到咸海，北过阿尔泰山北，南到河中府和昆仑。设都于虎思斡耳朵城，西辽终于完成了对西域各地的再度统一。西辽政权是一个带有浓厚的汉文化色彩的政权。其对天山南北各地之治理是采用派遣“镇守官”监理政事，仍由当地民族或部落头领进行具体管理的方式，辽统治者仍旧保留这些地方首领们

① 《续资治通鉴长编》卷 72《太宗》。
② 《宋史》卷 490《高昌传》引《王延德高昌行记》。

的名号和职权，但须按期向其纳付规定数量的赋税和贡献。例如他们改高昌回鹘汗为“亦都护”（波斯语，意为“幸福之主”),仍旧让其管理当地政务,但遣一“镇守官”驻扎此地监理。在叶密立、阿力麻里等地，辽统治者也都派“镇守使”护理。西辽对于天山南北诸地之治理方式，从表面上看，在一定程度上仍是以前中原历代王朝统治之继承，但是，实际上内部控制比较松散，因而一旦形势有变，便极易丧失对其辖地局面之控制。

第二节　蒙元时期对西域的治理及其特点

一、蒙古统一天山南北

漠北蒙古的兴盛以及对于天山南北各地的统一管辖是新疆古代史上一个重要的政治事件。

为成吉思汗创建的大蒙古国对西域诸地的统一进程大致可分为两个阶段：先是西辽末世，其实权旁落乃蛮部王子屈出手中，政治日趋黑暗，国力逐渐衰落，属部各族渴望摆脱其控制，这样便为如日中天的蒙古势力进入西域创造了条件。金大安元年(1209),高昌回鹘国部众因西辽‘镇守官’恣睢用权,奢淫自奉‘而不堪忍受其压迫,其亦都护(波斯语‘幸福之主’）巴尔术阿尔忒的斤令其部众杀死‘镇守官’',金崇庆元年(1212)，亦都护亲往克鲁伦河畔的蒙古汗廷朝觐成吉思汗,自愿归属于蒙古。与此同时,阿力麻里(今伊犁)哈喇鲁首领也率众降归之。自此天山北部各地实际上已归蒙古汗国所辖；第二个阶段是金宣宗兴定二年（1218)左右，蒙古大汗派遣大将者别带兵往征屈出律，蒙古大军败西辽守军，杀屈

出律于塔里木盆地南部巴达哈伤山中，天山南麓哈实哈儿、鸭儿看、和阗诸城依次而下。讫此则天山南北各地皆归属蒙古，唐末以后新疆诸地纷争割据的混乱局面宣告结束，这也为元明两朝蒙古成吉思汗后代统治天山南北各地打下基础。

西域各地统一后,蒙古(也客·忙豁勒·兀鲁思）时期及忽必烈建立元朝前后，在天山南北各地曾因地制宜，随着政治、经济形势的需要，设立不少名目繁多的军政管理机构和职官。这些军政管理机构和职官之设立真实具体地体现了内地中央政府对新疆广大地域的管辖统治，是汉代以后历代中央王朝对天山南北各地进行管辖统治的延续和发展，故而在新疆历史上具有十分重要的意义。

二、元朝前期在天山南北各地设立的军政机构及职能

蒙元中央政府对天山南北各地直接管辖以及各级军政管理机构的设置，是在平定西北藩王之乱中逐步完成并且臻于完善的。如至元十五年（1278）,元朝‘初立提刑按察司于畏吾儿分地’’①。一称霍州畏兀按察司，至元十五年(1278)置,治初立于畏兀儿分地（疑指别失八里地），后迁往火州，主管农桑事。在回鹘文《斌通卖身契》第 3 行中曾出现“诸按察使(ancasilar)”之名②。同年还另在别失八里和彰八里设立军站。十七年“立畏吾境内交钞提举司”,专理元中统、至元钞之发行和管理③。至元十七年(1280)置,设在畏兀儿境内(疑即吐鲁番等地）。元制秩正五品。二十四年(1287)改诸路宝钞都提举司，升正四品，增副达鲁花赤，提控案牍各一员。其后定置

①《元史》卷 10《世祖本纪》七。

②详见冯家升，Э捷尼舍夫：“回鹘文斌通（善斌）卖身契三种附控诉主人书’载《考古学报》1958 年第 2 期。

③《元史》卷 11《世祖本纪》八。

以上官员，又增提控案牍一员，设司吏十二员，蒙古必阇赤二人，回回令史一人，奏差七人。十八年，撤销"和州畏兀儿提刑按察司"，这大概是因同年元中央政府"改畏兀儿断事官为北庭都护府"之故①。二十年，元朝又立"畏兀儿四处站及交钞库"②。交钞库之性能是"贸易金银，平准钞法"③，又"立别失八里、和州等处宣慰司"分理天山南北各地事务④；"掌国民之务，分道以总郡县，行省有政令则布于下，郡县有请则为达于省。有边陲军旅之事，则兼都元帅府，其次则止为元帅府"⑤。主政者是为宣慰使，秩从二品。据研究，宣慰司这一建置兼有行省派出机构和介乎省、路之间的一级行政机构之职能。别失八里、和州等处宣慰司之建立使新疆行政机构组织完全同内地一致，这是中央王朝对天山南北诸地统治趋于加强的具体反映。除此，诸如宣慰使司、元帅府等机构的出现还标志着行政机构的日益军事化。行政组织与军事管理机构的汇流，这是元世祖时期新疆行政管理体制的又一重大变化。这一变化显然同当时天山南北严峻的军事局势密切相关。

三、元朝后期西域建置的日益军事化特征

元朝后期，由于平乱需要，元中央政府在天山南北设立了种类繁多的军事管理机构，并且行政组织日益军事化，此可谓是元后期新疆军政建置的一个特点。先是元朝政府为了平定海都等蒙古西北藩王叛乱需要，于至元十六年（1279）在

①《元史》卷89《百官志》五，断事官，蒙古语"札鲁忽赤"之汉译官名，蒙古建国之初，司法、行政、财务事务简易，只设此官领其事。至元十一年（1274）又立畏兀儿断事官，秩三品。

②《元史》卷12《世祖本纪》九，卷63《地理志》六《西北地附录》。

③《元史》卷93《食货志》一。

④《元史》卷12《世祖本纪》九。

⑤《元史》卷91《百官志》七。

天山南麓置斡端宣慰使（司）元帅府，专理该地驻戍屯垦事宜。这是当时蒙古军镇守西域驻军最高的管理机构。对此，《元史》诸志记载较详，例如至元十六年(1279)八月，元朝发探马赤军1万人及夔府招讨张万之新附军，俾四川西道宣慰使也罕的斤将之，戍斡端。同年九月，以忽必来、别速台为都元帅，将蒙古军2 000人，河西军1 000人，戍斡端城。是年，往征斡端的还有刘恩。《元史·刘恩传》记道"十六年，入朝，赏赉有加，授四川西道宣慰使，改副都元帅，率蒙古、汉军万人，征斡端。进都元帅，宣慰使如故。"由此可以断定，元朝当于是年设斡端宣慰使都元帅府，以理天山南麓与海都叛军作战事宜。至元十八年（1281），《元史》复载"命万户綦公直分宣慰使刘恩所将肃州汉兵千人，入别十八里，以偿过西川兵百人为响导。"[①]二十年"斡端宣慰使刘恩进嘉禾"，由此迄二十六年(1289)，"罢斡端宣慰使（司）无帅府"。斡端宣慰使司元帅府，至元十六年(1279)置，二十六年(1289)罢。

已知斡端宣慰使司官员名单：

姓名	职衔	在职年代
也罕的斤	宣慰使、都元帅	至元十六年至十七年(1279~1280)
忽必来	都元帅	至元十六年(1279)
别速台	都元帅	至元十六年(1279)
刘恩	副元帅	至元十六年(1279)
綦公直	宣慰使、都元帅	至元十八年(1281)
刘恩	宣慰使	至元十八年(1281)

此时在天山北部的别失八里等地，蒙古大汗则置有万户

①《元史》卷166《刘恩传》。

府管理该地驻戍屯垦事宜，首任万户是綦公直。《元史》至元十七年(1280) 正月记道“: 命万户 綦公直戍别失八里，赐钞一万二千五百锭。”[①]此万户府又显然是从军站发展而来的。至元十五年，元朝“授八彻察里虎符，掌别失八里畏兀城子里军站事”，依元官制，官员所佩虎符当有三种，虎头金牌（即虎符)授于万户,平金牌(一称素金牌)授于千户,平银牌授于百户。此处宣慰使元帅府中‘使’后缺一‘司’字。这说明别失八里军站地位的重要性日益提高。当然，万户据《元史·百官制》记载,内有不同等级之分“: 上万户府,管军七千之上,万户一员,正四品,金牌;下万户府,管军三千之上,万户一员,俱从三品,虎符;副万户一员,从四品,金牌。’而万户虎符也有职务高低之别,按《元史·兵制》云：“万户佩金符，符节为伏虎形,首为明珠,而有三珠、二珠、一珠之别。”

据《元史·綦公直传》言,至元十八年(1281),元朝政府‘升綦公直辅国上将军,都元帅,宣慰使,镇别失八里’。又从同时代其他资料记述得知，元朝在别失八里先后设有元帅府和（北庭）都元帅府，前者置立于至元二十三年(1286),后者置于元贞元年(1295)，那么綦公直所任都元帅、宣慰使显然都同后两者无缘。虽然书中多处出现有“别失八里元帅”称呼，但显然这里所指仍是斡端宣慰使元帅府。上文中“镇别失八里”中一个“镇”字表明，其地与斡端宣慰使元帅府的从属关系。此外，从都元帅、宣慰使官职的品秩也可见其端倪。《元史·百官志》云“: 宣慰使司都元帅府,秩从二品。’又据元代勋爵武散官之品秩，“辅国上将军”属正三品，起码是同其官职相当，按勋爵武散官三十四阶，最高的正二品只有龙虎卫上

①《元史》卷 63《地理志》六。

将军，骠骑卫上将军二级。显然要比万户中最高级的正三品要高一级，还有，宣慰使司都元帅府“每司宣慰使三员，从二品”，同一宣慰使司有三名宣慰使，因此派一名宣慰使“镇别失八里”也就不足为奇。由此可知，天山南路各地因为在平定蒙古西北宗王叛乱中的重要战略地位，故元朝政府逐步将其军政中心由阿里麻力南撤到斡端。这便是斡端宣慰使司都元帅府之所以位职显耀的主要原因。从元朝在别失八里军事建置的这种逐步升级加强可知，因为这里是元军平叛的后勤基地，所以其在军事上的地位日显重要。至元二十年前后，天山北部诸城屡遭叛军侵扰，成为两军对垒交战的前线，随之元朝又相继在该地兴建了一些机构，诸如上面已提及的至元二十年（1283），在别失八里、火州设立的宣慰司及二十二年(1285)在别失八里设立站赤，同年十月又置元帅府于此，管理在别失八里屯田的“侍卫新附兵千人”①。此元帅府按元官制“秩正三品,设达鲁花赤一员,元帅一员,经历、知事各一员”。目前尚不知元帅官员名称,但据《元史·李进传》记载,十九年(1282),李进被赐虎符,复进怀远大将军,命屯田西域别失八里。二十三年(1286),海都及笃哇等领军至洪水山,进与力战,众寡不敌,军溃,进被擒,从至渗八里,遁还。至和州(火州),收溃兵三百余人,且战且行,还至京师推测,则此处所担任职官和勋爵当系十九年事，不过“持虎符”必属万户以上官职，系属正三品以上，又其所授勋爵职“怀远大将军”也是属从三品以上，估计李进当为首任元帅。

至元二十年（1283)左右，随着两军战线由南向北的转移，南边无战事。至元二十六年（1289）,元政府‘罢斡端宣慰

①《元史》卷14《世祖纪》十一,同书,卷63《地理志》六。

使司元帅府”①,并在京师专设左、右翼屯田万户府二,秩从三品，分掌斡端、别失八里回还汉军及大名、卫辉新附之军。至元三十年(1293),术伯属下兀浑察‘以疾卒,次子袭”,授‘曲先塔林左副元帅”。当时兀浑察率所部探马赤军在斡端、可失哈儿、曲先和塔里木河流作过战。显然，“曲先塔林左副元帅”是至元末年元朝掌管这一带驻军的武职。翌年，即元贞元年(1295)，元朝立北庭和曲先塔林（今库车、塔里木周围地区）二都元帅府，分别镇护天山南北各地。依《元史·百官志》记载 都元帅府,设都元帅一员,副(都)帅二员,与前所述宣慰使司都元帅府秩从二品相比照北庭都元帅府、曲先塔林都元帅府，元贞元年(1295)置,前者治所设在北庭,后者治所设在今库车一带。按元官制,都元帅府设都元帅一员,副(都)元帅二员，经历、知事各一员。北庭都元帅府隶土番宣慰司辖。已知北庭都元帅有合伯，副元师者有撒里蛮。曲先塔林都元帅府元帅衅都察，兀浑察次子任口口、塔海忽（兀浑察卒后袭职），此军阶规格显然要比在此之前所建的万户府和元帅府要高些。正由于如此，大德元年（1297),元朝‘罢蒙古军万户府入曲先塔林都元帅府”。虽然史书未曾见撤销北庭元帅府的记载，但是或罢或与北庭都护府合并是自然的，因为自此再无见有此机构。又从《元史·百官志》在元朝建立两都元帅府里的‘北庭都元帅’注释‘隶土番宣慰司’推测,极可能元朝于至元二十年(1283)间建立的别失八里宣慰司和火州宣慰司在战火中也不复存在了。因为依元官职常制，宣慰司“掌军民之务，分道以总郡县，有边陲军旅之事，则兼都元帅府，其次则止为元帅府”。若前引‘斡端宣慰使司都元帅府”,即为一

①《元史》卷 15《世祖纪》十二。

例,否则"北庭都元帅府"绝不会遥归土番宣慰司统辖。

四、设在元大都的几个与西域事务有关的军政机构

除以上所述之外，蒙元时期，蒙古统治者还在元大都（蒙古语"汗八里"，今北京）建立了一些与当时西域各地事务有关联的军政机构，它们之职责或管理迁徙到那里的工匠，或统率驻扎于此的西域诸部落、民族之军伍。如至元三年(1266)置"忽丹八里局"①,主责从和阗一带购置玉石事。十二年(1275),"别失八里田地人匠，经值兵事散漫居止，迁移京师，置局织造御用领袖纳失失等段匹"。十三年(1276),"置别失八里诸色人匠局"②。再如二十四年（1287),元朝招集哈刺鲁军人置哈刺鲁万户府,"掌守禁门等处,应直宿卫"。寻移屯襄阳。大德二年(1298)，置司南阳。天历二年(1329),奏隶大都督府，定置官达鲁花赤一员，万户一员，经历、知事各一员，提控案牍一员，镇抚一员，吏目一员，千户所三翼；千户三员，百户九员，弹压一员。至元二十四年(1287)又设"总皇子北安王民匠、斡端大小财赋总府"③。查诸史书，尚知北安王即皇子北平王那木罕(一称南(木〉合),至元八年(1271)受命建帐庭于阿力麻里(今伊犁),十九年(1282)改封北安王，二十一年(1284)归。由此可知,此机构未设在边陲,而在大都。其全称或是"随路诸色民匠打捕鹰房都总管府"，或者"随路打捕鹰房诸色民匠总管府",初曰"总管府",秩正四品,掌北安王位岁赐钱粮之事，达鲁花赤、总管、同知、副总管、知事各一员，至元二十一年（1284)置，后于二十四年（1287)升为都总管

①《元史》卷85《百官志》一，《经世大典·站赤门》，载《永乐大典》卷19417

②《永乐大典》,卷19781,《局字门》。

③《元史》卷14《世祖纪》十一。

府,按《元史·百官志》所谓"秩正三品,总四斡耳朵位下户计民匠造作之事",设达鲁花赤二员,都总管一员,副总管二员,经历、知事、提控案牍各一员,令史四人,奏差二人。元贞元年(1295),依贵赤、唐兀二卫例,元朝又置西域卫新军都指挥使司。按元制,秩正三品,设官十一员,大德十一年(1307)增都指挥使又增指挥使三员,副指挥二员,佥事二员。至大四年(1311)省都指挥使五员,副都指挥使二员,佥事二员。后定置达鲁花赤一员,正三品;副都指挥使二员,正三品;副都指挥使二员,从三品;佥事二员,正四品;经历二员,从七品;知事二员,承发架阁兼照磨一员,并从八品;令史七人,通事、译史、知印各一人。镇抚二员,内含行军千户所,千户一十三员,百户二十九员。把门千户二员,百户八员,门尉一员,教官、儒学教授一员。已知都指挥使:迷而的斤(1295年),锁住(1231年)。

公元14世纪初,海都、笃哇叛乱平定后,元朝中央政府对天山南北的控制并没有因此而得到加强,而是各汗国对中央政府的分离倾向更严重。元至大二年(1309),窝阔台汗国灭,其份地大部分并入察合台汗国,之后随着元朝统治日渐衰微,其对西域之控制愈加松弛,察合台汗后裔建立的察合台汗国大体上掌握着对西域乃至中亚城邦诸农业区域和草原带的实际管辖权。顺帝至正七年(1347),以河中为统治中心的察合台汗国内讧,分裂为东西两部分。天山南麓实力强大的蒙古都格拉特部显贵拥立察合台汗后代秃黑鲁帖木儿为汗,在阿力麻里建立东察合台汗国。同年,元朝管理下的哈剌火州被陷,两地政治往来断绝,元朝在西域之管辖统治宣告结束。自此,作为一个地方政权,东察合台汗国统治今天山南北大部分地区。

第三节　元朝在西域移民守边、发展生产的措施

一、屯田戍边，发展生产

蒙元时期，天山南北各地的屯田较之汉唐之际又有较大程度发展。其突出地表现在以下几方面：一是屯田范围更为扩大。元至元二十三年(1286)，元朝"遣侍卫新附兵千人屯田别失八里，置元帅府即其地以总之"[①]。自此，新疆屯田范围，除别失八里外，还扩展到哈梅里(今哈密)、忽炭(今和田)、可失哈儿（今喀什噶尔）、且末等地。二是屯田组织形式多样化了。除汉唐时期常见的兵屯外，这一时期还出现了民屯，如至元二十四年（1287），"有甘肃河西等处富民千人受命往阇鄽(且末地)"与驻戍该地的汉军、新附军"杂居耕植"[②]。三十年，又有七百户吉儿吉思民户被遣往可失哈儿（今喀什噶尔）地区屯田。另外，这一时期元朝还遣派犯人从军并在别失八里屯田，此或是后来清季犯屯之先导。值得特别予以说明的是，蒙元时代，曾有大批西域畏兀儿人被有组织地征调到甘肃、陕西、云南等地屯垦戍边，为那些地区的农业开发和经济发展作出贡献。为了统筹管理和安排该地的农桑水利，至元十五年(1278)，蒙古统治者还在别失八里设立了提刑按察司主理。屯垦事业的扩大也推动了农业生产技术和工具的革新，如当时的别失八里元帅府还在其地设立冶场，让士兵们

① 《元史》卷 63《地理志》六。
② 《元史》卷 15《世祖纪》十二。

"鼓铸农具"[①]。赈济救灾，遇到天灾人祸，及时申报灾情，请求中央政府赈济救灾同样是元朝西域各地行政机构和官吏们的职责。有元时期，中央政府对西域各地灾异发生的地区进行赈济资助的例子颇多，如至元二十二年（1285），"（北庭）都护府进言：哈剌火州（今吐鲁番）民饥，户给牛二头，种二石，更给钞一十一万六千四百锭，籴米六万四百石为四月粮，赈之"[②]。翌年，元朝又赐给合迷里贫民及哈剌火州民牛种，给钞万六千二百锭当其价，合迷里民加赐币帛并千匹。二十四年，"斡端（今和田）民饥，赈济万定（锭）"[③]。天历二年（1329），"畏兀儿八百余户告饥，陕西行省……麦百余石赈畏兀儿，遣使以闻，从之"[④]。这些赈济措施缓解了灾情，对于该地区当时流民的招抚、农业生产的恢复发展起到了十分重要的作用。

二、移民实边

元代是我国历史上民族迁徙和交往融合最为频繁和发展的时期，尤其是大批游牧民族迁入内地农业区，或霸居一方，或入主中原，更是构成这一时期民族关系的一大特色，促进了西域各民族间的交往和融合。天山南北各地自古以来便是民族迁徙交往的重要地域，嗣840年漠北回鹘大举西迁天山南北以后，随之又有契丹族的南下以及后来蒙古大军的西征，这些民族迁徙牵动和影响了亚欧众多部落和民族的大规模迁移和社会生活的变化。此间内地及北方游牧民族大规模的西迁和移民始于辽朝时期。《辽史·属国表》称，天赞三年（924），"（契丹）遣兵逾流沙拔浮图城（今吉木萨尔县），尽取

①《元史》卷12《世祖纪》九。
②《元史》卷13《世祖纪》十。
③《元史》卷13《世祖纪》十。
④《元史》卷14《世祖纪》十一。

西鄙诸部”。依据穆斯林史家伊本·阿西尔的记录，契丹皇族耶律大石西行大军中就包括契丹军、汉军和突厥军，可知此一时期西去的汉人和突厥及契丹人为数不少。并且，自后“契丹”一词甚至成为西域及以西各地对中原地区人们的称呼，可见其影响之久远。这一时期移居天山南北的汉人为数不少，据史书记载，北疆地区的阿力麻里、赤木儿城、铁木儿忏察；“多并，汾人”，“侏儒技兼皆中州人”。这些移民对当地社会生活影响极大，刘郁《西使记》言：“该地回纥与汉民杂居，其俗渐杂，颇似中国。”[①]与此同时，不少西域各族人们也迁往内地，如辽朝“上京南门之东回鹘营，回鹘商贩留居上京，置营居之”。到了蒙古元朝时期，各民族间的迁移和组合有了更进一步发展。蒙古西征时随之滞留该地的士兵人数极多，1252年，宪宗继位不久，为排除异己，便将窝阔台后裔多人，又分别西迁至别失八里、海押立、叶密立诸地。道教首领邱处机西行途经阿力麻里，获悉该地“晨参暮礼的道教教徒便有三坛，四百余人”[②]。至元二十四年(1287)，元朝发甘肃、河西等处富民千人往阇鄽(且末)地，与汉军、新附军杂居耕植。至于同时期移迁内地的西域诸族，更是人数甚众，其形式也多种多样，他们或是随蒙古军作战奉调东迁的，如至元二十二年(1285)，畏兀儿亦都护雪雪的斤受命领畏兀儿民户一千戍合剌章(今云南大理地区)。及二十五年，斡端、可失合儿工匠千五十户“受命至甘肃、陕西等地屯田”。还有二十九年迁移到襄阳的曲先（库车）塔林（塔里木周围）合剌鲁五百三十七户，即属此类。在这其中，规模最大的要算至元二十二年

①刘郁《西使记》——《秋润集》。

②李志常：《长春真人西游记》158页，侯仁之审校本，中国旅游出版社，1982年。

(1285)哈剌火州、哈密力失守后，畏兀儿亦都护纽林的斤率部被迫东迁至今甘肃永昌这件事。经研究，这部分东迁的畏兀儿部众人数竟多达四五万众。除此，还有相当一部分则是以零散形式迁往内地的，这方面的史例更是举不胜数。据《元史》记载,天历二年(1329)仅在元朝宫中作佛事的畏兀儿僧即多达百八人，可见当时住居中原地区的畏兀儿人数之多。

三、拓展交通,广设"站赤"

东西交通的变衍发展是蒙古元朝时期最为显著的贡献。这一时期，天山南北各地同中原及中亚各地的交通并没有因内地政局混乱而受阻，相反更有一定程度的发展。这或许与各割据政权都有发展商业往来、促进彼此经济的共同愿望相关。同时，这一时期频繁的民族迁徙本身也拓展了东西交通的广度和深度。蒙元以前西域的交通情况，中外古籍如《王延德使高昌记》,张匡邺、高居诲《使于阗记》,无名氏《世界境域志》及《马卫集论中国、突厥、印度》等载述甚详。蒙古元朝时期，由于中央政府的支持和新疆地方官府的努力,"丝绸之路"更得到前所未有的发展。这一时期,草原"丝绸之路"得到大规模拓展，特别是蒙古西征时，"金山南大河驿路"的畅通，亦即三太子（成吉思汗三子窝阔台）开辟的金山道；二太子(成吉思汗二子察合台)"凿石理道,刊木为田十八桥,桥可通车"的果子沟涧道的开通都极大地缩短了原有的交通路线的距离，使东西交往更加便捷畅通[①]。除此，元朝地方政府环绕着天山南北交通道路设立的"星罗棋布，脉络相通，朝令夕至,声闻毕达"的"站赤"制度在维护"丝绸之路"的畅通、密切西域同中央政府间的关系方面更起到至关重要的作用。"站

①陈戈："新疆古代交通路线综述",《新疆文物》1990 年第 3 期。

赤”,蒙古语 jamuci ,意为‘ 驿传 ”,实即汉唐之际的驿站系统。蒙古中央政府为了保证西征平叛大军和后勤粮秣的安全，围绕着传统的‘ 丝绸之路 ’南道“ 立于阗、鸦尔看西域水驿十三个 ’①，十五年，又分别在彰八里（今昌吉）和别失八里诸地设站赤。十八年，从当时镇抚西域各地军务的蒙古将领阿只吉之请,元朝‘ 自太和岭至别失八里置新站三十 ”“ 专事递运租赋”②。十九年，又在罗卜、阇里辉立驿，次年，又在畏兀儿地(指高昌一带)等地置站四处。各类‘ 站赤 ’中备极使节商旅途中所需,如别失八里站‘ 置马六十匹,牛、驴各二十五只,岁支首思羊一百口，解渴酒一千五百升 ”③。蒙元时期,西域交通之开辟及维护对于推动这一时期东西关系的发展及保证该地区政治上的统一和安定起到了重要作用。

元朝时期，西域同中原诸地的商业往来依然如故，并且有所发展。元朝统辖西域后，各宣慰使和元帅府组织的对中央政府的朝贡和贡献也体现了一种互补型的商品交换关系。西域各地的贡品中尚有玉石、葡萄酒、马、金、银等物,于阗的玉石、哈剌火州的葡萄酒尤享盛名，元朝政府赐给的东西除钞币外，及具有货币交换价值的则有金、银、实物，诸如马、牛、羊、粟、米、衣服、弓矢、鞍等物。元朝发行的钞币,如中统元宝交钞(1260 年始发行）和至元宝钞(1287 年始发行),俱在天山南北各地广为流通，考古工作者也发现了这两种钞币原文，近代出土的回鹘世俗文书里，我们也发现当地民众使用钞币进行贸易交往的证据，例如文书中出现了诸如 Can (钞)、Stair(两)、Yastur(锭)、baqir(钱)即是一个明证。为了顺

①《元史》卷 8《世祖纪》五。
②《元史》卷 11《世祖纪》八。
③《经世大典·站赤门》,见《永乐大典》卷 19418。

应元钞币的流通，至元十七年（1280），元朝政府在新疆设立“交钞提举司”,二十年,又在哈剌火州一带置交钞库。这些举措极大地方便了当地人们使用元朝钞币进行商业交往活动的需要。除此,隶属元朝的察合台汗国、窝阔台汗国及钦察汗国发行的各类钱币也在当地流通。这也反映了当时该地国际化商业和开放性经济的特点。在哈剌火州各地，商业活动十分发达,土地、葡萄园、奴隶的租赁买卖十分盛行,借贷、碛务契约文书制度也较为完善。根据已出土的回鹘世俗文书披露，契约文书书写格式大体固定，并且前面通常冠以对蒙古统治者以及亦都护的祝福套语，经研究，许多格式套语全然是受同时代中原地区汉文契约书写制度之影响。

第四节　明朝哈密卫的设立及其作用

1368 年，濠州人朱元璋于建康（今南京市）定都称帝，史称明朝。明王朝是继元朝以后，我国历史上又一个空前统一强盛的封建王朝，还在明朝建立以前，元朝对西北边隅的统治已经失控，1347 年，为成吉思汗二子察合台及后代创建的察合台汗国分裂，中亚地区陷入动荡之中。控制着汗国东部地区、即天山南部诸地的蒙古都格剌特部异密们，为了维护自身利益，遂拥戴察合台后裔秃黑鲁帖木儿为汗，以阿克苏为治所（后迁移到阿力麻里），建立了东察合台汗国。秃黑鲁帖木儿汗时期，仰仗着其雄厚的军事实力，东征西讨，哈密以东，撒马儿罕以西，瓦剌以南，昆仑山以北皆归其所属。然而，这一盛世为时很短，秃黑鲁帖木儿卒后，汗国大乱。因而，随着明朝的建立，西域各地纷纷遣使朝贡，希冀同明王朝建立正常的交往联系。此时哈密一带实际上是故蒙古宗室后裔兀

纳失里的属地，包括吐鲁番在内的以东各地并不归东察合台汗国所辖。1368 年，明朝建立后，为开辟同西方各地的陆路贸易通道，派军西行，在进入哈密之前，明朝已先后在哈密以东的撒里畏兀儿居地建立“赤斤蒙古、安定、曲先、阿端、罕东、罕东左，先置后废者曰沙州”等七个卫所[①]。洪武二十四年(1391)，因哈密蒙古宗王时常阻止西域使臣商旅往还明朝，甚至“有从他道来者，又遣人邀杀之，夺其贡物”[②],企图垄断贡利，与明朝作对。明太祖视其为蒙古元朝统治余孽，下令左军都督、佥事刘真、宋晟率军征伐之。明军攻破哈密城,“俘获甚众，收其部落、辎重牛马以归”。哈密蒙古宗王兀纳失里率残众逃逸。次年,“其遣使贡马骡请罪”[③]。由此,哈密各地被置于明势力威慑之下。迄明太宗时期，两地经济贸易交往日益扩大，永乐二年(1404)，因时在位哈密王安克帖木儿（兀纳失里之子）遣使再三请求，明朝遂以“前代王爵不足论，今但取其能,归心朝廷而封之,使守其地,绥抚其民”。封安克帖木儿为忠顺王,“使守其地,绥抚其民”[④]。哈密因此而归属明朝。四年(1406),设哈密卫,给印章,封其地头目马哈麻火者等为指挥、千、百户、镇抚、辜思城,哈只马哈麻为经历,又以汉人周安为忠顺王长史，刘行为纪善，以辅助忠顺王。

据研究，哈密卫不同于明朝在全国其他地区所设的卫所，而是一种专为治理边疆事务而独设的一种军政合一的地方行政机构。明朝不派专门官员统辖，而靠当地世族首领治理,此所谓‘镇边疆当率旧章,服夷狄者当用世族’之略。明朝

①杨一葵:《裔乘》卷 8《玄览堂丛书本》。
②《明太宗实录》卷 210。
③《明史》卷 330《西域传》二。
④《明太宗实录》卷 32。

政府仅委派、任命卫所各级官员，包括忠顺王的正式任命。再就是保卫哈密卫的安全，一当有难，即发兵救援。饥荒时亦给仓粟赈灾[①]。哈密卫之义务一是奉明朝政府指令，代表中央政府管理日常具体事务；二是“把守西陲后门，缉探外夷声息”[②]；三是护送、保护东西交往的使节、商旅、僧侣们的来往安全。

哈密卫之设置，使该地区附属于明朝直接统治之下，从而继续了自汉唐、元朝以来，中原中央政府对西域各地的管辖。有利于明朝西北边境的安全和中原地区政治、经济、文化的稳定发展。“由是，诸番唇齿之势成，华夷内外之合力，边境守谧余八十年”[③]。

然而，查诸史籍可知，明朝对西域各地之统治，实惟哈密一地，其他诸地则皆在东察合台汗国威慑之下。明朝对此采用了一种较为松散、灵活的羁縻统治方式，亦即双方虽无直接的隶属关系，但鉴于东察合台汗国诸首领仍视明朝为其主，遣使朝贡，乞请册封，甚至其汗国之委命亦常报请明朝裁定，明中央政府顺应地实行了来者不拒的策略，凡来朝觐贡献，俱予以赐赉，乞请册官者，细经查询，也予以委命。双方政治上倚赖于这种密切往来，基本上也维持了一种较为和平的关系。另一方面，双方之间的经济交往十分活跃频繁，规模也较大[④]。

公元15世纪后期，随着占据吐鲁番地区的蒙古成吉思汗后代察合台后裔建立的东察合台汗国军事实力的进一步

①田卫疆：“论明代哈密卫的设置及其意义”，《西北民族学院学报》1988年1期。

②《明英宗实录》卷163。

③许进：《平番始末》卷上，《记录汇编本》。

④田卫疆：“东察合台汗国与中原王朝的政治经济往来联系”，《甘肃民族研究》1989年第1期。

增强，他们开始向东扩展，力图占据哈密，以霸占贡路控制权。所谓“以规贡利”。最初，他们先乞请明朝允其“代(哈密)王领西域职贡”，明朝不允，于是便以武力相见。从明成化九年(1473)东察合台汗国与明朝争夺哈密并占据之，后至嘉靖八年(1529)明朝决定最后放弃哈密，中间经历了所谓“三立三绝”，为时长达半个多世纪。

弘治十八年（1505），哈密忠顺王陕巴卒，子拜牙即自称速擅，明朝封为忠顺王。拜牙即“素昏愚，性又淫暴”，正德八年(1513)，在继任的东察合台汗国满速儿汗的引诱之下，弃城投附吐鲁番，满速儿汗派遣班达吉·火者·他只丁·马黑麻镇守哈密城，明朝先后遣都御史彭泽等人前往经略，以夺回哈密，但俱无功而还。十年(1515)，以一千五百匹缎子为代价，满速儿汗交换哈密城予明朝。然而，拒绝交还明朝封立的忠顺王拜牙即，还以索要财物要挟。十二年，满速儿汗以明朝许下的彩缎未还，并限制其地进贡次数为由，发兵再占哈密，随之还“寇肃州”，明将游击将军芮宁率众出御之，败没。自后，哈密再无收复。16 世纪以后明朝内乱，无力西暇，明嘉靖八年(1529)，经过明朝廷臣几场辩论，明皇帝批准哈密“专图自治之策”，自此置哈密不问。随着哈密卫为东察合台汗国吞并，明朝对天山南北各地之统治地位亦为察合台汗后裔所取代。

第五节　明朝与西域各地的经济往来

明朝时期，“丝绸之路”新疆段交通尤其重要，它被西域及以西人们誉为“金路”，其中吐鲁番城时“诸夷欲入贡作买

卖,必假道于此,别无道路",哈密城更因是'西北诸胡往来之衝要路'而备受青睐①。而护送和保卫东往西来的使节、商旅、僧徒则是明哈密卫的最主要的职责。"凡外夷来朝贡者必护送之,毋令所失,其有狡黠之徒,诈诱良为非者,悉拒绝之"②。哈密卫官员在这方面做了许多工作,天顺三年(1459),明朝晋升哈密指挥佥事苦出帖木儿为指挥同知,正千户阿都刺为指挥佥事,百户哈只为副千户,授失儿哈等六人俱为百户,以忠顺王卜列革秦其迎送朝廷使臣有劳故也。元、明时期,虽然中原王朝更迭频繁,但是西域同中原诸地的商业往来依然如故,并且有所发展。明朝哈密卫时期,西域各地虽然"各自割据,不相统属",但是商业仍有所发展,西域各族将与中原商业交往的通道称之为"金路",正德十一年(1516),东察合台汗国满速儿汗将兵侵明肃州,明朝绝贡路,西域某地一来函即云,"各地面王子说把金路断了,都要仇杀,速檀满速儿害怕,差了马黑麻火者等来"朝贡③,据史籍所记,大体上从黑的儿火者汗开始,迄明万历朝,东察合台汗国诸汗一直"奉贡不绝"。哈密卫在组织和保护商业活动方面起了重要作用。《明实录》所谓"每岁各处回回进贡者至此,必会少憩,以馆款之,或遇番寇劫掠,则人马可以接护"④。因为当时"西域诸夷者凡三十八国",朝贡皆经过哈密⑤,正是通过哈密卫,"四方异域……之使辐辏阙廷","四方奇珍异宝、名禽殊兽进献上方者,亦日增月益"。考究这一时期中原地区同西域各地的经济往来

①《吐鲁番夷情》——《皇明经世文编》卷181,《明孝宗实录》卷89。
②《明英宗实录》卷163。
③王琼:《为夷情事》,《晋溪本兵敷奏》卷7。
④《明孝宗实录》卷91。
⑤《高昌馆课》八十二篇,新疆人民出版社,1981年。

关系,其主要表现形式有下列两种:

一、“朝贡”和“封赐”

这种经济往来形式古已有之，它既是西域诸地与中原王朝政治隶属关系的表现，又是经济联系的一种特殊形式。从某种意义上讲，这种松散的政治隶属关系保障了两地间的经济联系。明朝时期，西域各地除了哈密外，同中原地区并无直接的统辖隶属关系，故两地间的经济往来多以这种形式出现。

“朝贡”多属官方统一组织，时常是使臣与商人同往。在汉籍史书中，西域各地至中原朝贡者多以别失八里或亦力把里名义出现，这些都是指东察合台汗国而已。到了羽奴思汗、也先不花汗以后，因为东察合台汗国攻下了吐鲁番地区，前往明朝的贡使便时常打着吐鲁番王的名义。后来，随着哈密地区归属东察合台汗国，其使臣则又常以哈密王的称号出现在史籍中。当时，东察合台汗国前往明朝进贡的人数之多，来往之频，都是空前的。明代汉籍常以“累求通贡”这样的词句形容其渴望获准前往中原朝贡的迫切性，例如宣德二年(1427)5 月，东察合台汗国歪思汗遣使臣马黑迭力迷失等 189 人至中原朝贡。同年 12 月，复遣满敕法黑儿者罕等 259 人前往朝贡。不仅进贡的人数多，次数也很频繁，大致每年都有使者前往，“歪思连岁贡，而其母锁鲁擅哈敦亦连三岁来贡”。也先不花“后亦频入贡”。有时一年达数次之多,如宣德二年(1427)共有 4 次,三年 3 次,四年 3 次。迄明嘉靖年间，满速儿汗一次遣使人数便多达 294 名,奏本 135 纸。朝贡使臣的频繁，使明朝穷于应付，不得不于成化和嘉靖年间规定朝贡次数以及赴京人数。东察合台汗国向明朝进贡的物品中，主要有马匹，因为当时汗国最有名的物品就是马。陈诚出

使途经其地，曾记道，该地"六畜马最广"①。除马之外，朝贡的物品还有羊、骆驼等畜产品以及玛瑙、铁刀、回回青、玉石等其他物品。而明朝的"回赐"物品，除了钞币，还有绢、彩缎、丝绸诸物。明朝中央政府这种带有政治色彩的回赐是很丰厚的，其实际价值远超过所贡物品，例如，据《大明会典》记载，明嘉靖年间回赐东察合台汗国的标准是："玛瑙数珠一串与绢四匹，红绢道布一匹，绢六匹 鞍子一面，绢四匹 撒袋一副，绢二匹。……回回青每斤与银二两"，"阿剌固上等马每匹彩缎六表里，中等每匹彩缎三表里，下等每匹彩缎一表里，达马中等每匹苎丝一匹、绢八匹、折钞绢二匹，下等每匹苎丝一匹、绢七匹、折钞绢一匹"；"狮子每只彩缎八表里"；"每小刀一把止于绢一匹，锉十把内五把赏绢二匹，五把折钞八十贯，各色浆水玉每一斤八两与绢一匹"②。

当时明王朝对于周邻各地进京献贡的使团有许多优惠政策："既名贡使，得给驿穿传，所贡之物劳人运至。自甘肃抵京师，每驿所给酒食刍豆，费之不少。比至京师，又给赏及予物，直其获利数倍。以此胡人慕利，往来道路，贡无虚月"③。

除此，西域各地诸汗王室宗族每凡遇到婚丧嫁娶等特殊情况，一经通报，明中央政府即赐其钱物若干。

二"互市"或"市易"

即利用进贡的机会，携带当地土特产到中原内地贸易，换取各种生活必需品，这种形式实际上是第一种形式的边衍发展。明朝当时规定，朝贡使臣可以"量带方物来京贸易"④。进贡

①陈诚、李暹：《西域蕃国志》。
②《大明会典》卷 112《礼部》七十《给赐》三。
③《明仁宗实录》卷 5上。
④《明武宗实录》卷 43。

之后，于会同馆(使节居住之所)开市五日"许官民各色铺行人等持货入馆，两平贸易"[①]。除此，公元14~15世纪，明朝还先后在兰州、凉州、甘州、宁夏，大同等地设置"马市"，以便利西域诸地游牧民族与内地农业定居民族进行贸易。东察合台汗国与中原地区的互市贸易肇始于永乐十一年（1413），是年，明朝皇帝敕甘肃总兵官丰城侯李彬曰："别失八里王马哈麻敬事朝廷，遣使来贡，如至，可善待之，其市易者听其便。"自此，两地间互市贸易便有了很大进展。据《明实录》记载，当时东察合台汗国卖给明朝马匹的价格是"中马每匹钞三千贯，下马每匹二千五百贯，下下马每匹二千贯，骒驹一千贯"[②]。除了马匹，西域各地与中原内地贸易的还有回回青（染料）、刀、兽皮等，而换来的物品则诚如明朝大臣桂萼奏折中言：当时西域诸地"需于中国者，曰茶、曰大黄、曰麝香"；"而土鲁番地此，欲转货各国，以取重利"[③]。另外，还有缎、瓷器、茶叶、铁器、药材等。总而言之，纵览明一代东察合台汗国与中原地区的往来联系，无论是前期双方频繁的政治、经济往来，还是后期对于"丝绸之路"要冲哈密的激烈争夺，经济因素无疑在中间起着十分重要的作用。统治新疆的蒙古贵族将前往明朝进贡之道谓作"金路"，由此可见这种频繁的往来联系在他们日常经济生活中占有重要地位。当然，中原地区也需要西域诸地经济上的支援和帮助，"边关立互市，所以资国用，来远人，其听之"[④]。明朝皇帝这段话足以说明这点。除此，明王朝更希望通过这种不间断的经济往来建立一个和睦安静的边邻环

①《明太宗实录》卷186。
②《明宣宗实录》卷43。
③桂萼:《进哈密事宜书》，《皇明经世文编》卷181。
④《明太宗实录》卷33。

境，他们也时常以这种经济联系作为安抚绥西域诸地政权的强有力的手段，不时以闭关绝贡相胁，惩罚那些桀骜不驯的王公贵族。所以，这一时期，亦即东察合台汗国统治天山南北大部分地区的历史时期，尽管明朝并没有在其境内设置过什么行政管理机构，但是双方之间的政治、经济、文化交往和联系却很密切，一直未曾间断。早在 19 世纪末，著名的东方学家 N.伊莱亚斯在《拉失德史》英译本序言中，曾对此发表了这样一番议论：“值得注意的是，那些汗和异密（指东察合台汗国）不论是由于心悦诚服，还是由于其他原因向中国（明朝）屈膝称臣，但却又毫不踌躇地同帖木儿那样伟大的军事家较量高低，帖木儿的威力虽则迫在眼前，却没有使他们悚然起敬，也没有阻止他们侵入其领土，或以其他方式冒犯虎威，以致引起帖木儿的报复。至于中国人则始终有一种手段可以吸引远方国家来归，表面称臣，虽则没有威力使其真正服从。”①对于这一问题，上面的一些阐述可谓基本的答案。

小结

唐末以后至明朝为清朝取代之前，是西域历史上一个社会大动荡、大改组的重要时期。其政治上呈现出两个鲜明的特点：一是内地中央政府对于该地区的直接政治管辖比较松散薄弱；一是民族迁徙融合的规模和速度十分频繁。契丹、蒙古、回鹘、回回以及哈萨克、吉利吉斯等相继出现在西域政治舞台上，并且发挥着非常重要的作用。随着民族间的联系交

① 米儿咱·马黑麻·海答儿：《拉失德史》英译本序论第 64 页，伦敦，1972 年。

流日益增多和彼此间的同化融合，经济文化表现出多元色彩。

从唐末以后开始的中央政府对西域各地政治统治的削弱，分析其原因主要有两个方面：(1)由于这一时期边疆地区各民族相继进入中原地区并且主政，内地长期以来政治上处在分割不定的局势之中，入主中原的各族统治者出于自身利益上的考虑，主要关注于内地政务，对西域各地政事不是十分重视；(2)宋元以后，随着海上丝绸之路的大规模开通，中国同周边各国的商品贸易往往转向海道，经过西域各地的陆上丝绸之路开始衰落，其在中外经济交往中的作用减弱，这一点在明朝以后表现的尤为突出，明廷臣奏文里不乏这方面内容记载。

唐末之后，前后统治天山南北各地的中原诸封建王朝不少本身就是北方游牧民族所建，特别是蒙古族建立的元朝，因而其对西域诸地的统治政策，除依然沿用中原历代封建王朝带有浓厚的汉儒文化色彩的政策外，更多地带进一些具有本民族传统文化烙印的东西。所以，这一时期中央王朝治理西域的政策不只对于当地诸民族的政治、经济和文化的发展进步有着深远的影响，而且还充实了中国古代封建王朝政治体制史的内容。

第五章　清朝治理新疆前期实施的重要政策

17 世纪中叶是中国历史上政治格局发生巨大变化的一个时期。明朝崇祯十七年，即清朝顺治元年（公元 1644)三月，农民起义军首领李自成率军攻占北京，治理中国 276 年之久的明王朝灭亡。四月，兴起于中国东北白山黑水之间、以满族为主的清朝军队在山海关一带大败李自成的农民起义军，随即入主北京，成为中国的中央政权，开始了中国历史上最后一个封建王朝——清朝长达 267 年治理中国的时期。

清朝入主北京成为中国中央政权后，在不长的时间内又击败了全国各地方的主要敌对势力，逐步巩固了自己的地位。到 18 世纪中叶，经历顺治（爱新觉罗福临，谥世祖）、康熙（爱新觉罗玄烨，谥圣祖）、雍正（爱新觉罗胤禛，谥世宗），几代人、一百余年的努力，到乾隆（爱新觉罗弘历，谥高宗）中期，这时的清朝不仅已成为一个政权稳固、财政充裕、生产发展、国力强盛的封建王朝，而且这时的中国也是屹立于世界东方一个疆域辽阔、国富民安的强国。

乾隆二十年(1755)，雄才勤政并正富盛年的乾隆皇帝决定趁长期割据中国西北地区、并数次与清朝军队大战的厄鲁特蒙古准噶尔部政权（国外学者亦称为“ 准噶尔汗国 ”）内乱

之机，决定出兵天山南北，完成国家最后的统一大业。到乾隆二十四年(1759)，经数年经营，清朝军队不仅平定了厄鲁特蒙古中以阿睦尔撒纳为首的各部首领的叛乱，而且也平定了维吾尔族中以大、小和卓波罗尼都、霍集占兄弟为首的上层宗教首领的叛乱，统一了天山南北各地，新疆从此结束了长达数百年地方割据、战乱不断的动荡局面，重新直接置于中国中央政府的治理之下，开始进入了一个新的历史发展时期。

清朝治理新疆后，对国内外一再宣称："准噶尔荡平，凡有旧游牧，皆我版图"①,治理地域包括天山南北、阿尔泰山东西的巴尔喀什湖以东以南广大地区。不过，按当时清朝划分的行政区域，中国西北地区分为两大部分：北部，以额尔齐斯河、斋桑泊、阿尔泰山、萨彦岭为中心的地区，归属乌里雅苏台定边左副将军（简称乌里雅苏台将军）管辖，包括今新疆北部、蒙古国西部及俄罗斯联邦共和国和哈萨克斯坦共和国部分地区；南部，包括天山南北及巴尔喀什湖以东以南、直至帕米尔地区，归总统伊犁等处将军（简称伊犁将军）管辖。因此，本书所涉及的清代新疆(在这之前本书称'西域')主要是伊犁将军管辖下的地区。

乾隆二十四年（1759)底，清朝统一天山南北，以中国中央政府的名义直接治理新疆。次年二月，清朝政府在发布的上谕中说"伊犁向为准夷腹地,加意经画,故稽事颇修。今归我版图，若不驻兵屯田，则相近之哈萨克、布鲁特等乘机游牧，又烦驱逐。……看来，驻兵屯田，惟当渐次扩充。"②为此,清朝政府从内地各省区调满、汉、锡伯、索伦、达斡尔、蒙古、回等各族

①《平定准噶尔方略》续编，卷4。
②《清高宗实录》卷606。

官兵数万名，携眷到伊犁地区驻防屯田，同时又组织 6 000 多户维吾尔族农民从天山南部各地迁往这里种地生产，使伊犁地区很快成为清朝治理新疆前期的军政中心和重要的经济中心之一。

乾隆二十七年（1762）十月，清朝政府发布上谕："伊犁为新疆都会，现在驻兵屯田，自应设立将军、总管事务。昨已简用明瑞往膺其任，著授为总管伊犁等处将军。所有敕印旗牌，该部照例颁给。"[①]有的清代文献又写为"总统伊犁等处将军"，一般简称为"伊犁将军"。关于伊犁将军的职权，在清朝政府同时发布的另一道上谕中做了明确规定："伊犁为新疆总汇之区，既经设立将军，凡乌鲁木齐、巴里坤所有满洲、索伦、察哈尔、绿旗官兵，皆听将军总统调遣。至回部与伊犁相通，自叶尔羌、喀什噶尔，以至哈密等处驻扎官兵，亦归将军兼管。其地方事务，有各处驻扎大臣，仍照旧办理。再叶尔羌、喀什噶尔等回城，皆在边陲，如有应调伊犁官兵之处，亦准各处大臣咨商将军，就近调拨。"[②]

清朝治理全国后，在各主要战略要地城市分驻以满族为首的八旗军队，以震慑地方，派将军统领。清朝惯例，将军为从一品官员，其政治地位略高于一省最高行政长官巡抚（正二品官员）。不过，将军是武职，在内地各省区驻扎的将军一般不过问地方上的行政事务，俗称驻防将军，如江宁（今南京）将军、福州将军、广州将军、杭州将军、西安将军、荆州将军、成都将军等。清代新疆属边疆地区，情况特殊，因此，伊犁将军与同期设在其他边疆地区的将军一样，例如黑龙江

①《清高宗实录》卷 673。
②《平定准噶尔方略》续编，卷 19。

将军、盛京（今沈阳）将军、乌里雅苏台将军等，兼管当地行政。但从上述清朝政府授予伊犁将军的职权看，仍然偏重于军事管理。对此，《新疆图志》后来说："国朝初定，西域候建行师，立军府于伊犁，其建置规模考之前史，大抵于唐为近。若驻防各城者，则有办事、协办、领队诸大臣，犹唐之有都督及诸军镇使也。"[①]对这种以军事治理为主的制度，史称为"军府制"。

清朝治理下的新疆，地处中国西北边陲，地域辽阔，地形复杂，距全国政治中心北京遥远；境内又多民族、多宗教并存；加上境外还有多个国家或民族相邻，因此加强这一地区的治理，以此保持新疆政局的稳定和中国西北边疆地区的安全，就成为清朝政府十分关注的一件大事。

为此，清朝政府根据新疆当时特殊的政治、经济、军事及民族、宗教等状况，在这一地区实行军府制度的基础上，制定和实施了一系列具有新疆地区民族特点和当时时代特点的政策。以下分别进行叙述探讨。

第一节　多元制约，加强中央集权

毛泽东在《中国革命和中国共产党》一文中论述中国封建社会的特点时说："自秦始皇统一中国后，就建立了专制主义的中央集权的封建国家；同时，在某种程度上仍旧保留着封建割据的状态。"[②]在中国封建社会的漫长发展史上，中央集权和地方割据势力之间的斗争从来就没有停止过，有时甚

①《新疆图志》卷 24。
②《毛泽东选集》合订袖珍本，第 587 页，1967 年。

至表现为大规模的武装冲突或战争，造成国家的严重分裂和长期战乱。魏晋南北朝时期以及后来的五代十国宋辽金时期等，都是中国政局因地方割据势力过于强大而造成长期动荡战乱不止的典型例子。因此，中国历代中央王朝都把削弱抑制地方割据势力的发展壮大，作为加强中央集权、巩固中央政府在全国主政地位的首要任务。清朝自然也不例外。

清朝是中国最后一个封建中央王朝，也是把中国封建中央集权统治推向极端的一个王朝。因此，直到清末，中国都保持着比较统一的政治局面。 18 世纪中期清朝治理新疆后，鉴于新疆特殊的地理位置、历史条件、民族分布及政治经济形势等，更防止地方割据势力的形成和壮大。为此，在总结以前历代中央政府治理这一地区成败得失的基础上，清朝政府在新疆制定实施了许多有别于内地各省区的关于加强中央集权的政策，更明显地突出了具有新疆地区民族特点的多元制约内容。归纳起来，主要表现在以下五个方面。

一、多种政治制度并行

清朝政府统一天山南北后，根据新疆各地区政治、社会、经济、民族、宗教等不同发展状况，采取‘因地制宜’、‘因俗而治’的政策，分别实施郡县制、伯克制、札萨克制、八旗制等政治制度进行治理。

(一)郡县制度

乌鲁木齐地区是清代新疆重点开发地区之一。在东从巴里坤、西到精河，沿天山北坡的广大地区内，从事屯田生产的汉、回族农民群众绝大部分是在清朝治理新疆后来自内地，特别是来自靠近新疆的陕、甘两省。这些内地各省的农民群众，在清朝政府的组织资助和鼓励下，到乌鲁木齐各屯田区认垦土地，安家户，按亩缴粮，不但很快成为新疆在籍的农

户，而且也逐渐成为新疆各民族大家庭中重要的一员。据嘉庆朝中期成书的《三州辑略》一书说：“内地民人出关者岁以万计，而入关者不过十之一二。今考乾隆四十八年乌鲁木齐所属共男妇大小十万两千有余。”[①]再加上这一地区长期驻防的绿营官兵及其眷属和众多经商种地或服役的内地商人、遣犯及其他临时人员等，到乾隆朝末年时，乌鲁木齐地区以汉、回族为主的农民群众总数已达 20 万人左右。

在这一地区居住的汉、回等族农民群众，不管在生产、生活方式上，还是在政治、经济、文化状况上，都与同期内地各省区汉、回族农民群众基本相同。因此，清朝政府对他们实施的政治制度，也与同期内地各省区一致，即郡县制度（又称州县制度）。乾隆三十八年(1773)，清朝政府在乌鲁木齐设立隶属于陕甘总督（驻兰州）与乌鲁木齐都统双重领导的镇迪道（道员驻乌鲁木齐满城——巩宁城，与乌鲁木齐都统同城）。在镇迪道以下，设立镇西府与迪化直隶州。镇西府下辖奇台县和宜禾县；迪化直隶州下辖阜康县、昌吉县、绥来县（今玛纳斯县）及呼图壁巡检和济木萨尔县丞；另在精河、库尔喀喇乌苏（今乌苏县）、喀喇巴尔噶逊（今乌鲁木齐县境）设立粮员。

郡县制度是中国自秦始皇统一全国后实行的一种政治管理制度[②]。在这种制度中，各郡、县的主要官员皆有中央政府直接任免，发给一定俸禄，并随时进行考查更换。中国两

①《三州辑略》卷 3。

②在秦朝统一全国之前，中国普遍实行的是分封制，各诸侯王、侯等不但拥有土地、人口，而且可以世袭。秦统一全国后，废除分封制，把全国分为郡、县等级行政单位，均由中央政府直接派官员治理，因此，这种政治制度史称“郡县制”。

千余年封建社会发展的历史证明，这是一种有利于中央集权、国家统一和社会稳定、生产发展的政治管理制度，因此为历代中国的中央政府所沿用。早在魏晋南北朝时期，割据中国甘肃西部的前凉政权在治理新疆东部地区时，就在今吐鲁番地区设置高昌郡，实行过这一政治制度。以后，在隋朝、特别是唐朝治理新疆时，更进一步在新疆东部地区推行过这一政治制度。清朝治理新疆后在乌鲁木齐地区实行郡县制度治理，不仅在地域范围上超过中国历代中央政府，而且在机构设置上也更为完善，说明这一地区政治经济的发展水平与内地各省区更为接近。

（二）伯克制度

在天山南部塔里木盆地边缘各绿洲（时汉文献多称为“回部”或“回疆”）及伊犁地区的维吾尔族中，清朝政府则实施别具新疆地区民族特点的伯克制度进行治理。

清朝统一天山南北时，维吾尔族人口在新疆各民族总人口中居首位，主要聚居在今南疆地区（伊犁地区的维吾尔族大部分是清朝治理新疆后从南疆各地陆续迁居的）。“伯克”一名在我国北方古代各民族中早已存在，是统治阶级上层一种头目的名称，略相当于汉族中的“大人”之类，在维吾尔族中也早存在着各种伯克的统治。清朝政府在统一天山南北过程中，对维吾尔族中这一旧有的伯克统治就已经有了一定程度的了解，因此在上谕中说：“若平定叶尔羌、喀什噶尔，办理安插回众时……仍循其旧例，各城分设头目，统于驻扎伊犁之将军。”①

清朝治理新疆后，对维吾尔族旧有伯克统治有了更深入

①《清高宗实录》卷571。

的了解，在对其进行某些重大改革后，制定了一套比较完整的伯克制度，并后来把他详细地写入《回疆则例》一书中，颁布维吾尔族地区实施执行[①]。在伯克制度中，清朝政府废除旧有的伯克世袭，把对各种伯克的任免监查权收归中央政府；给各级伯克一定品级，纳入清朝政府官员系统；伯克定期分批到北京朝觐进贡，以增强他们对中央政府的向心力。同时，清朝政府又保留了各种伯克旧有的一些特权，而这些特权是内地许多实行郡县制度下各级官员无法得到的。例如伯克可以根据品级高低合法地占有一定数量的土地（时称“养廉地”)和农奴(时称‘燕齐’或‘养廉户’),并有权管理本民族内部的行政、司法、赋税、宗教等事务，清朝政府派驻各地的官员对此一般不直接干涉。因此在新疆维吾尔族地区，“民之畏官不如其畏所管头目”[②]，伯克在维吾尔族广大农民群众中的政治地位和经济地位仍是比较高的。

清朝政府在维吾尔族地区实行的这种伯克制度，在其初期，对于团结维吾尔族上层首领，以取得他们对中央政府的拥护支持，从而尽快稳定这些地区的政局和恢复发展生产，都起了一定的积极作用。但是，这种带有严重农奴生产方式残余的制度，后来随着历史的进步和生产力的进一步提高，其落后性也是比较明显的。各级伯克合法地、更多地是利用特殊的权势而非法地占有大量土地和农奴，严重地阻碍着各地生产力的发展。因此这种制度最终在19世纪80年代新疆建省时被废除。

①齐清顺：“从《回疆则例》谈清代新疆的伯克制”，载《中国边疆史地论集》，黑龙江教育出版社1991年。

②《左文襄公奏稿》卷53。

(三)札萨克制度

在新疆哈密、吐鲁番两地维吾尔族中及以游牧为主的部分蒙古、哈萨克中，清朝政府实行札萨克制度进行治理。

“札萨克”一词为蒙古语音译，意为执政官。札萨克制是清朝政府根据八旗制度的组织原则，在原有蒙古社会制度基础上建立的一种政治制度，最初主要在大漠南北的蒙古各部中实行。

在清朝统一天山南北过程中，还在康熙三十七年(1698)，清朝政府即对归附自己的哈密维吾尔族派人“编旗队，设管旗章京、参领、佐领、骁骑校各员”[①]，实行札萨克制度进行治理。乾隆朝初年，清朝政府对归附的以额敏和卓为首的吐鲁番地区维吾尔族派人编旗设官，也实行札萨克制度进行治理。哈密、吐鲁番两地地处新疆东部，与甘肃为邻，首先归附清朝。在后来清朝统一天山南北过程中，两地的维吾尔族军民在其首领带领下屡立战功，因此两地的首领额贝都拉家族与额敏和卓家族格外受到清朝政府的优待，其本人及其后裔先后被晋封为贝子、贝勒、郡王、亲王等爵位，并可以世代承袭(俗称‘回王’)。在这种制度下，两地维吾尔族农民群众全部是他们的农奴(时称‘阿拉巴图’),两地维吾尔族农民所耕种的土地全部为他们私有，这些土地上收获的粮食不仅不向官府缴纳赋税，而且中央政府每年还拨出专门物质银两对他们进行赏赐。因此,两地的世袭‘回王’,其实就是两地世世代代最大的农奴主。

另外，在清朝治理新疆后的一段时间内，对先后归附自己的部分蒙古部众（主要是以渥巴锡为首的旧土尔扈特部及

①《皇朝藩部要略》卷15。

和硕特部）及部分哈萨克部众（主要是内附的哈萨克），清朝政府也实行札萨克制度进行治理。在这一制度中，蒙古、哈萨克各部首领分别被清朝政府册封为汗、王、公、台吉等各种爵位，不但仍全权管理本民族中的各种事务，而且还可以利用到北京朝觐的机会经常得到清朝政府的各种物质赏赐。这些各部落中大大小小的首领，占有大片良好的牧场和成群的牲畜，拥有众多的牧奴，其本身就是各族中大大小小的牧主。

因此，札萨克制是比伯克制还要落后的一种政治制度，它实行的完全是农奴制（牧区为牧奴制）的生产方式。清朝在这些地区民族中实行的这种政治制度，由于给各族上层首领各种优待和保留了许多政治经济方面的特权，因此得到了他们对中央政府的拥护和支持，成为清朝政府维持新疆政局稳定的一支重要力量。但是，严重落后的生产方式又极大地阻碍着这些地区民族社会的进步和发展，反过来又成为这些地区不安定的重要原因之一。因此，这种制度在清朝后期及民国时期最终先后被废除（牧区保留的时间更长一些）。

（四)八旗制度

八旗制度是清朝在入主北京之前创立的一种军政合一的政治社会制度。满族首领努尔哈赤在统一中国东北女真各部过程中，为了对外战争的需要，把所属各部众分为八个牛录(每牛录初为 300 人,后人数不定),分别以黄、红、蓝、白及镶黄、镶红、镶蓝、镶白（在原四种颜色旗帜上的四周分别镶上别的颜色）八种颜色的旗帜为标志，故史称“八旗”。后来，努尔哈赤之子皇太极又把归附的蒙古、汉等族部众用同样的办法编为八旗，史称蒙古八旗和汉军八旗。凡是在旗的壮丁，平时在各旗首领管理下生产，战时在各旗首领统帅下

上阵打仗。因此，八旗制度其实是一种在原始部落基础上组成的一种军政合一的政治、军事和社会组织。在这种组织中的每个人，地位、身份、行动都被严格限制，不能随意入旗或退旗。顺治元年(1644）清朝入主北京掌握中央政权后，清朝政府不但继续保留八旗这一组织形式，而且把八旗官兵及其家眷分驻中国各战略要地和重要城市，完全脱离生产，成为清朝政府所依靠的一支常备军事力量。

18 世纪中期清朝治理新疆后，为了巩固在这一地区的政权和加强中国西北边疆地区的防御力量，从中国东北和内地一些省区抽调部分满洲八旗、蒙古八旗及其他各族军民组成的八旗官兵，携带家眷到新疆长期驻守，主要集中驻扎在伊犁、乌鲁木齐两地。这些八旗官兵到新疆后，“其营制皆率由旧章”①，仍按内地驻防时实行的八旗制度进行管理。据有关文献记载统计，在新疆各地驻防的满、蒙占（察哈尔部、厄鲁特部)、锡伯、索伦、达斡尔等族八旗官兵共有 1.5 万名以上（各文献记载不完全一致）。如果以每户一兵、每户五口人估算，那么新疆当时在八旗制度下生活的各族军民约在 8 万人左右（以后人口不断增加，而八旗人员又不能随意出旗，因此人口更多)。

八旗各族军民移驻新疆，对增强清朝政府在新疆的军事防御力量及开发建设边疆都起了极其重要的作用。但由于这种八旗制度本身存在的某些问题，特别是满洲八旗军民长期不事生产，在兵额有限、人口不能随意出旗流动的情况下，随着后来人口的增加，“八旗生计”问题便凸现出来，成为后来八旗制度逐渐走向衰落的重要原因之一。

①《伊江汇览》“营伍”。

二、多种经济模式并存

清朝治理新疆后，根据新疆各地区、各民族原有不同的经济状况，在实行不同的政治制度进行治理的同时，又保留并实行不同的经济模式，以恢复和发展各地的生产。

（一）从经济的生产方式看，清朝政府在新疆实行以农业生产为主,农、牧业生产同时并举的政策

在清朝治理新疆以前，以天山为界，新疆基本上一直是南农北牧的生产格局。中国历代中央政府虽然在天山以北地区开展过各种形式的屯田，但规模一般都不大，而且随着中央王朝的更替，这些地区的屯田也时断时续。清朝政府治理新疆后，把天山北部地区作为农业开发的重点，从内地及天山南部迁居大批汉、回、维吾尔等各族军民在这里长期屯田生产，使天山北部地区的农业生产规模和生产力发展水平达到历史上从未有过的高度①，不仅使新疆农业生产的总体水平超过以往任何历史时期，而且基本上改变了新疆长期以天山为界、南农北牧的生产格局，农业已经成为新疆第一位的经济。

但是，在大力发展农业生产的同时，清朝政府也没有放弃新疆具有悠久历史传统的畜牧业生产。清朝政府除在天山南北，特别是在天山北部的伊犁、巴里坤、木垒等地传统畜牧业比较发达的地区开办众多官办牧厂、牧养大批牲畜外，更重要的是尽力帮助原来长期从事畜牧业生产的蒙古、哈萨克、布鲁特（今柯尔克孜族）等族牧民恢复和发展牧业生产。例如乾隆三十六年（1771），为了帮助远从今伏尔加河流域回

①据有关文献资料统计，到嘉庆朝时，天山北部从事农业生产活动的各族军民总人口约有40万以上，垦种土地数百万亩，约占全新疆农业生产规模的五分之二左右。

归祖国到达新疆的蒙古土尔扈特部牧民恢复生产和解决生计问题，清朝政府从陕西、甘肃、蒙古、新疆各地调集马牛羊20余万头交由他们牧放食用。在清朝治理新疆后的不长时间内，因战乱而遭到严重破坏的新疆畜牧业生产很快得以恢复，许多蒙古、哈萨克牧民仍然过着他们往日“皆随水草游牧，冬夏迁徙无定”的传统游牧生活①。如果再加上天山南北农业区域各族农民群众利用新疆地广人稀的自然条件，在小片山间荒漠牧场饲养牧放的各类牲畜，畜牧业很快又成为新疆仅次于农业的第二大经济产业。

清代新疆以农为主，农牧并存发展的经济模式，不仅有利于新疆整体经济的发展，而且有利于丰富各族军民的物质文化生活。但是，我们也应该看到，这两种传统的经济模式也存在着较大的差异，对这种差异如果处理不当，也会引起一些矛盾和冲突，中国历史上包括新疆历史上这两种不同经济模式发生冲突的事件并不少见，游牧民族对农业民族地区的侵扰曾是中国北方政局长期不安定的重要原因之一。在后来新疆发生的一些事件中，这两种经济模式的差异也曾是其中较为重要的原因之一。

（二）从经济的社会性质看，清朝政府在新疆实行以封建地主经济为主，农奴经济、甚至奴隶经济长期并存的政策

在实行郡县制度的乌鲁木齐地区，内地到这里屯田生产的农民群众，从官府那里领到一份土地（一般户给地30亩），土地升科后按亩向官府缴粮，成为国家在籍民户。后来，随着农业生产的发展，屯田民户中，特别是部分原经商的群众，“富者出资佣工，尽力承垦，即为己业”②，逐渐成为地主，而

① 《新疆图志》卷61。
② 《皇朝经世文编》卷80。

另一部分贫穷的农民群众则沦为贫农或雇农，阶级分化日趋明显。另外，在南疆维吾尔族地区，一部分拥有自己一块土地的农民，一般按收获量的十分之一向官府缴粮，也是当时国家的在籍民户。这些隶属于国家民籍的各族农民群众，是清朝政府在新疆封建统治的基础和赋税主要征收对象。这种建立在土地之上的封建剥削关系，是一种比较明显的封建地主制经济，也是这一时期新疆地区的基本经济①。

在实行札萨克制度的哈密、吐鲁番地区，维吾尔族农民耕种的土地不仅全部归当地“回王”所私有，而且这些维吾尔族农民本身也全部是可以由当地“回王”任意役使的农奴（阿拉巴图）。这些维吾尔族农民不只在政治上严重地依附于“回王”，没有人身自由，政治地位明显地低于一般农民，而且在经济上也严重地依附于“回王”，耕种的土地“回王”可以随时收回，土地上收获的粮食“回王”也可以任意拿取，还要经常无偿地为“回王”服各种劳役，经济状况更是明显地低于一般农民，是典型的封建农奴经济。另外，在实行伯克制度的维吾尔族地区，各级伯克以“养廉”的名义合法，更多是非法的占有大量土地和众多农户。在这些土地上耕种的农民，其政治地位和经济状况与札萨克制度下的农奴差不多，其实就是可以由各级伯克任意剥削役使的农奴，其生产方式也同样是比较典型的封建农奴经济。新疆维吾尔族中长期存在的这种封建农奴制经济，虽然在当时维吾尔族的整个农业生产中已不属主导地位，但其严重存在的现实，却一直严重地阻碍着维吾尔族地区整个经济的发展。

① 有人认为伊犁维吾尔族农民的屯田(史称‘回屯’)也属封建地主经济。但更多的人认为，应属封建农奴经济的范畴。

清朝治理新疆后，由于各种原因，在一些地区还比较普遍地存在着更为落后的奴隶制经济。在清朝治理新疆前，这一地区长期存在着奴隶制生产的残余，各族统治者或一些比较富有的地主商人，普遍有用掳掠或买来的奴隶从事各种生产活动的现象。清朝统一天山南北过程中，也曾把部分“阵前俘获男、妇”作为战利品卖给当地人作奴隶役使[1]。清朝治理新疆后，不仅对新疆一些地区存在的奴隶制生产方式没有废除，而且还把内地大批重罪犯人及其家眷发遣到新疆，给各族官兵及南疆维吾尔伯克“为奴”，从事各种生产活动（这些人统称为“遣犯”。发送新疆的遣犯按原罪轻重分为“种地”、“当差”、“为奴”三种）。据有关文献记载，仅伊犁地区当时就有数千名“为奴”罪犯从事各种繁重危险的劳动或家庭服务。这在一定意义上更使新疆原已存在的奴隶制生产方式得到进一步加强。

清朝治理下的新疆多种经济制度并存的状况，特别是比较落后的农奴制生产方式和奴隶制生产方式残余的严重存在，不仅说明当时在生产力发展水平上新疆比同期内地一些省区要低一些，而且也说明了当时在社会经济发展阶段上新疆比同期内地一些省区也要落后。这正是清代新疆社会经济发展比较缓慢的重要原因之一。这种状况，一直到 19 世纪末新疆建省后才有较大的改变，但这时的新疆与全国一样，已经进入半殖民地半封建的近代社会了。

三、多种军队共同驻防

军队是国家政权的重要组成部分和主要支柱，中央政府要依靠它维护政局稳定和国家统一，而地方割据势力也正

①《平定准噶尔方略》正编，卷 85。

是依靠它向中央政府争权。因此我国历代中央政府对军队的建设都非常重视。根据新疆地处边陲，民族众多，多种经济制度并存的特点，清朝政府治理新疆后，采取多种军队共同驻防的政策："其中满洲、蒙古、锡伯、索伦、察哈尔、厄鲁特、绿旗营兵，皆参错互用"[①]，以达到他们相互制约而加强中央集权的目的。这点，伊犁地区的驻军状况最为明显。

伊犁地处中国西北边疆，是清朝治理新疆前厄鲁特蒙古准噶尔政权长期据守与清朝政府对抗的主要根据地，也是统一天山南北后清朝政府治理新疆的军政中心，因此清朝政府在这里驻有重兵防守。乾隆二十九年（1764），即伊犁将军设立后的第二年，清朝政府从凉州、庄浪、西安、热河等地调满洲八旗军队 6 000 余名到这里携眷长期驻防。不久，清朝政府又从全国各地调锡伯、索伦、蒙古、达斡尔等各族八旗官兵及汉、回等各族绿营官兵携眷到这里长期驻防。到乾隆四十年（1775）前后，伊犁各种军队基本布防完毕。满洲八旗军队驻防伊犁地区的中心地带惠远城（伊犁将军驻地）和惠宁城（今八彦岱），其他各种军队则驻防伊犁地区的四周。其中：伊犁总兵统帅下的汉、回族绿营军队 2 500 名驻防绥定城（今霍城县城）及以西的几座土城；锡伯族八旗官兵 1 000 余名驻防伊犁河南岸的今察布查尔县一带；索伦（包括达斡尔）族八旗官兵 1 000 余名驻防霍尔果斯河以西一带（今属哈萨克斯坦共和国）；蒙古察哈尔部八旗官兵近 2 000 名驻防伊犁地区北部的博罗塔拉（今博尔塔拉蒙古自治州）一带；蒙古厄鲁特部八旗官兵近千名（后来人数又增多，达 2 400 余名）驻伊犁地区东南部地区的今特克斯、巩留、昭苏等县境内。

①《清朝文献通考》卷 191。

另外在乌鲁木齐地区的驻军分布上，以及南疆各主要城市的驻军安排上，清朝政府也多采取以满洲八旗军队为主、各种军队共同驻防的政策，既保证了满洲八旗军队在新疆的主导地位，也起到了各种军队互相补充、互相制约的作用。

新疆的历史发展证明，清朝政府在新疆实行的这种驻军政策是成功的，至清末，新疆很少发生过统兵将领越权妄行之事。但是，这种过于分权制约的驻兵政策也有其弊端，那就是一旦有事，有时会发生调度不灵的问题，特别是当后来新疆军事力量的核心——满洲八旗军队战斗力严重下降以后，这个问题就更突出出来。例如，同治四年（1865）伊犁地区发生农民起义时，锡伯营官兵为了自保，便置伊犁将军的命令于不顾，单独与起义军讲和，而造成官兵作战力量分散。

四、多种宗教同时发展

新疆自古就是多种宗教并存发展的地区。清朝治理新疆前，天山南北传播的除伊斯兰教和佛教两种主要宗教外，还有历史遗留下来的其他一些宗教。在文化和科学技术发展比较落后的古代，宗教不仅影响着人们的思想和行为，而且也影响着政治社会的发展，中外各国，包括新疆地区，因宗教纷争而引发的冲突和战争不胜枚举。

清朝政府治理新疆后，深知宗教在新疆各民族政治社会生活中的重要性，因此对新疆各民族原信仰的宗教采取比较宽容的政策，不仅允许其继续存在，而且还给予一定的保护和扶持，对正常的宗教活动也不加干涉，让各种宗教共同存在发展。例如对在战乱中遭到严重破坏的各佛教寺院，清朝治理新疆后多进行了重建和修复，以供信仰佛教（藏传佛教，又称喇嘛教）的蒙古族军民进行宗教活动，并从北京特派知名宗教首领进行主持。又例如对维吾尔族地区重要的

宗教活动场所，清朝政府治理新疆后派专人看护，并拨土地以解决其宗教活动费用。其中最突出的一个例子就是乾隆二十五年(1760)六月清朝政府下令对喀什噶尔地区旧有的和卓坟墓的保护，将“原有三十帕特玛地亩钱粮，看守回人十二户，仍照旧管理”①。

在清朝政府这一宗教政策指导下，新疆在清朝治理时期一直是一个多种宗教共同传播发展的地区。在这里，不仅维吾尔、哈萨克、柯尔克孜(清代称布鲁特)、回等族信仰的伊斯兰教得到进一步发展，而且汉、蒙古、锡伯、索伦等族信仰的佛教、道教、萨满教等（包括儒学），也得到了进一步的发展。至于进入近代社会以后，新疆又先后增加了西方的基督教（包括天主教和东正教等），新疆更是一个多种宗教共存发展的地区。

多种宗教共存发展，大大丰富了清代新疆各族人民群众的文化生活，特别是宗教文化生活。事实证明，清朝政府实施的新疆多种宗教共存发展的政策也是比较成功的，基本没有发生大的因宗教问题而引发的冲突或战争。但是也应该看到，宗教问题是一个十分复杂敏感的问题，特别是在新疆这种多种宗教并存的地区，政策稍有不慎，便会酿成大错。清朝治理新疆的中期，南疆维吾尔族地区多次发生和卓后裔的作乱，并获得一时一地的成功，其重要原因之一就是这些和卓后裔往往打着“反对异教徒”的口号而迷惑了很大一部分信仰伊斯兰教的群众。

五、多级官员上奏言事

在中国等级森严的封建社会里，直接向皇帝呈送奏章、

①《清高宗实录》卷614。

报告请示有关事务是一项很重要的权力和荣誉，只有具有较高职位的官员才能享有。清朝自然也不例外，在内地各省区地方官员中，省级以下的官员一般是无权直接向皇帝呈送奏章的，有事必须经上级官员或有关部门代转代递。

但是，清朝政府治理新疆后，在新疆执行了一项多级官员上奏言事的特殊政策，以便下情可以迅速上达，中央政府的命令也可以迅速下传，同时更重要的是便于各级官员相互制约，使中央政府及时了解各地官员执政的详细情况。清朝政府在乾隆三十八年（1773）设置乌鲁木齐都统的命令中说："属伊犁将军节制，听其调遣。所有应奏应办之事，一面奏闻，一面知会伊犁将军。"[①]清朝政府在对总理回疆事务参赞大臣（时驻喀什噶尔，又称喀什噶尔参赞大臣）及南疆各地办事领队大臣的职权说明中也说："前令伊犁将军统辖回疆各城，原为调兵等大事而言，若事无大小，必文移商酌，耽延误事,且启推诿之渐。著传谕各回城驻扎大臣，嗣后遇有调兵等大事，一面具奏，一面会商伊犁将军，寻常事件，自行办理具奏。"[②]清朝政府同时给予新疆可以直接上奏言事的官员还有塔尔巴哈台参赞大臣、镇迪道员、乌鲁木齐提督等人。

后来，清朝政府对新疆上奏言事的官员范围还进一步扩大。嘉庆六年(1801),清朝政府在上谕中说"向来回疆重地，除总办大臣遇有公事，公同协办、领队大臣等列名具奏。其协办、领队大臣遇有应奏之事，亦准专折密陈，不得隐匿推诿。……塔尔巴哈台……与回疆同属紧要，自应画一办理，该处协办之参赞领队大臣等，嗣后遇有公同陈奏事件，仍会衔

① 《清高宗实录》 935。
② 《清高宗实录》卷 748。

具奏外，其有应行据实密陈者，俱著准其于请安折便，专折具奏。”[①]道光八年(1828)，清朝政府更进一步明确规定：“即将军、参赞等，如有不公不法之处，该协办之参赞、领队大臣，亦准其据实密奏，总期互相维制，以重边陲。”[②]

从上述清朝政府的一系列规定中可以看出，在新疆的各级官员中，不仅最高军政长官伊犁将军和主管一个较大地区的官员如乌鲁木齐都统、总理回疆事务参赞大臣、塔尔巴哈台参赞大臣等有专折奏事之权，而且级别较低的各个地方的官员及一些副职官员也可以随时向皇帝直接上奏言事，这种状况在内地各省中是很少有的，这对于清朝政府及时掌握了解新疆各地的情况提供了可靠的保证，自然也达到了清朝政府原期望的“互相维制，以重边陲”的目的。在专制主义的封建社会，有效地制约和互相监督虽不能根治官员的腐败，但对于加强中央政府的集中统一还是比较有效的。

第二节　满员为主，各族官员并用

清朝和中国历代封建王朝一样，从根本上说乃是封建地主阶级对广大农民群众阶级压迫统治的工具。但是，清朝又有自己的特点，即占全国人口少数的满族统治者掌握着国家的主要军政大权，是以满族贵族为主，满、汉地主阶级联合统治全国的中央政权。在统治阶级的权力分配中，满族官员明显地占有优势，特别是在19世纪中期太平天国农民起义之前更是如此。对此，我国著名历史学家范文澜曾说过，从

① 《清仁宗实录》卷79。
② 《清宣宗实录》卷137.

全国看，清朝“中央政权——军机大臣、六部尚书，名义上满、汉平分，实际上主要权力均在满员之手；地方政权——各省督抚，满员常占十分六七，总之，满员掌握军政大权”①。

在统一天山南北战争中，清朝政府派往前线统兵作战的将帅几乎全是来自满族八旗军队。在统一天山南北之后，清朝政府又实行以军事治理为主的军府制度，因此清朝政府治理下的新疆，更是满族官员长期掌管军政大权的地区。清朝政府在治理新疆后的第二年，即在一次上谕中明确说：“伊犁及回部，非巴里坤、哈密内地可比，即须驻兵屯田，仍当以满洲将军大员驻扎。”②

乾隆二十七年（1762），清朝政府设伊犁将军驻伊犁惠远城（今霍尔果斯县境），总统天山南北军政事务，为全新疆最高军政长官，明瑞首任。明瑞（？~1768），满洲镶黄旗人，富察氏，承恩公富文之子，乾隆皇帝的内侄。一直到同治五年（1866）伊犁爆发起义，伊犁将军明绪（满洲镶红旗人）自杀为止，在长达一百余年中，先后任伊犁将军一职的共有 30 人，其中除海禄（蒙古正蓝旗人）、松筠（蒙古正蓝旗人）、长龄（蒙古正白旗人）3 人为蒙古族外，其余 27 人皆为满族③。伊犁将军以下分驻全疆各地的历任都统、参赞、办事、领队大臣等主要官员，也大多数是满族八旗人员。即使在实行郡县制度的镇迪道所属各级主要官员，例如道员、知府、知州、知县等，清朝政府也大多明文规定“作为满缺”，只能有满族官员担

①范文澜：《中国近代史》上册，第 405 页，人民出版社，1955 年。

②《清高宗实录》卷 610。这里的‘回部’主要指今南疆地区。因当时哈密、巴里坤等新疆东部地区在行政上属甘肃的安肃道管辖，因此这里称为“内地”。

③阿拉腾奥其尔：《清代伊犁将军论稿》，民族出版社，1995 年

任。据嘉庆年间成书的《三州辑略》卷 2‘官制’中的记载统计，在镇迪道所属的道员、知府、知州、知县四级官员中，先后共有 165 人次任职，其中满族官员为 106 人次，汉族（汉军八旗)官员 42 人次、蒙古族(蒙古八旗)官员 15 人次，族别不详官员 2 人次，满族官员明显地居于多数①。

但是，满族人口当时在中国人口中毕竟是少数，满族官员在总数上也毕竟大大少于汉族官员，因此在内地各省区，省以下的道、府、州、县各级官员中，绝大多数仍由汉族官员充任。新疆是多民族共同聚居地区，清朝政府在新疆实行的又是多种政治制度并行的治理政策，因此在保证新疆主要军政大权操在满族官员之手的同时，清朝政府又采取各族官员并用的政策。

在实行郡县制度的乌鲁木齐地区，虽然各道、府、州、县的主要官员多由满族官员充任，但由于屯田生产的农民群众绝大多数是内地迁居的汉、回等族，因此在各级官府中负责具体事务的办事官员，例如各州、县衙门中的学正、训导、典吏、司狱、巡检等低级官员，大部分皆从汉、回族人员中选用。这些官员职位虽然较低，但由于直接办理各类具体事务，对广大农民群众来说同样是至关重要的职位。

在实行伯克制度的维吾尔族地区，中央政府派驻的大臣并不直接过问当地的民政事务，由维吾尔族上层首领充任的各级伯克直接经营管理本民族中的生产、赋税、宗教、司法等各种事务。这些各级维吾尔族伯克，同样是当时新疆各族官员中的重要组织部分。据《回疆则例》一书统计，在新疆维吾尔族地区共设置的各级伯克是：三品伯克 10 人，四品伯克 25

① 罗运治:《清高宗统治新疆政策的探讨》,台湾里仁书局，1983 年。

人，五品伯克45人，六品伯克81人，七品伯克158人[①]（这里不包括吐鲁番地区设置的伯克10名）。其数量相当可观。

在实行札萨克制度的地区和民族中，各族中的王、公、台吉更是全权管理本民族中的各种事务。这些维吾尔族、蒙古族、哈萨克族（包括内属的布鲁特）等王、公、台吉，政治地位虽然较高，并享受有各种特权（如所属土地草场不向国家交税），但他们都要接受清朝政府派驻新疆各地大臣的领导，他们的爵位也要得到清朝政府的册封和认可才能有效，因此，他们同样也是当时新疆各族官员中的一个重要组成部分。

在实行八旗制度的满、蒙古、锡伯、索伦等民族中，除领队大臣一职（常驻惠远城）一般由满族官员担任外，其他如总管、副总管、佐领、骁骑校等各级官员皆由本民族人充任。这些官员由清朝政府或伊犁将军直接任免，并享受政府官员规定的应有待遇、义务和权力，更是新疆各族官员的一个组成部分。

另外，在新疆各地驻防的绿营军队中，还有为数不少的汉、回族各级官员。除乌鲁木齐提督一职由满族八旗官员担任外，其他如伊犁总兵、巴里坤总兵及以下副将、都司等各级官职绝大多数由汉、回族官员担任。绿营是清朝政府常设的国家军队之一（另一常设军队是八旗军），这些汉、回族官员自然也是新疆各族军、政官员中的一部分。

因此，在清朝治理下的新疆，不仅有握有军政大权的满族封疆大吏，更有为数众多的维吾尔、汉、回、蒙古、锡伯、哈

① 齐清顺："从《回疆则例》谈清代新疆的伯克制"，载《中国边疆史地论集》，黑龙江教育出版社，1991年。

萨克、索伦（达斡尔）、柯尔克孜等各族经办具体事务的官员。他们在清朝中央政府的领导下，互相协作，相辅相成，使清朝治理下的新疆获得了相当长一段时间的政局稳定和生产发展。但是，到清朝治理新疆后期，随着全国吏治腐败的日益加深，特别是满族官员因长期养尊处优腐败越来越严重，清朝政府在新疆实行的这种官员政策也随之暴露出了它的不足，并最终被历史的发展所抛弃。

第三节　驻军筑城，增强防御力量

清朝以武力统一中国，也以武力统一天山南北，自然知道军队在维持新疆政局稳定和捍卫中国西北边疆地区安全上所起的至关重要的作用。因此清朝政府对新疆的军事建设一直非常关注，并根据新疆的实际情况制定了一系列的特殊政策。

清朝政府治理新疆后，从内地调国家的常备军八旗、绿营军队携眷长期驻防。据嘉庆年间成书的《西陲总统事略》记载统计，新疆长期驻防的八旗、绿营军队约有 4 万名，南疆另有从陕、甘两省定期换防的绿营军队约 5 000 名（南疆喀什噶尔地区还有一支约 500 人的“回兵”，即由维吾尔族壮丁组成的军队），那么全疆共有驻防军队约 4.5 万人[①]。清朝入主北京后，国家常备军队主要是八旗和绿营，平时八旗军队（包括满、蒙古、汉军等各族八旗军队）总数约 20 万，绿营军队共约 60 万，全国总兵力保持在 80 万人左右[②]。新疆驻军

①清朝治理前期新疆驻军总数各书记载不一，这里也是一般的约数。

②关于清朝当时全国军队总数，由于各书统计方法不一样，相差较大，这里只是史界的一般说法。

约占全国总兵力的十八分之一。新疆地域辽阔，其面积约占全国当时总面积的六分之一[①]。因此照此计算新疆驻军并不算多。但是，当时全国总人口已达约 2 亿，而新疆总人口不足百万，如果按人均所拥有的军队人员看，新疆驻军人数就名列全国前茅了。由此可见，清朝政府对新疆军事力量的存在还是比较重视的。

为了便于管理和增强防御能力，清朝政府在新疆各主要战略要地和交通要道修建了一系列城市和城堡，用以屯驻各族军队。在以冷兵器为主的古代，几丈高的城墙和几丈宽的壕沟往往可以阻挡敌人千军万马的进攻。

天山以北地区，在清朝治理新疆以前长期是中国各古代游牧民族活动的场所，传统的游牧生活和快速流动的作战特点使这些游牧民族一直不太重视城堡的建设。清朝治理新疆后，大力在天山以北地区屯田生产，进行农业开发，因此从一开始就把城堡建设当作一件重要大事来抓。据《乌鲁木齐政略》一书载，在清朝治理新疆后的短短十余年中，在今乌鲁木齐地区建成迪化城（汉城）和巩宁城（满城）两座规模比较大的城市，前者为乌鲁木齐提督及所统绿营军队驻防，后者为乌鲁木地都统及所统满营军队驻防，是当时乌鲁木齐地区的军政中心。在这同时建成的城、堡还有：在今米泉市建辑怀城，在今阜康市建阜康城，在今吉木萨尔县建保惠城，在今巴里坤县建会宁城，在今奇台县建孚远城，在今昌吉市建宁边城，在今呼图壁县建景化城，在今玛纳斯县建康吉城与绥宁城；另外，在乌鲁木齐东西一线还修建有惠徕堡、屡

①当时中国西北边疆地区比现在大得多，但阿勒泰当时不属新疆。因此这里的面积比例数也仅是一般的估算。

丰堡、宣仁堡、怀义堡、乐全堡、育昌堡、时和堡、绥来堡、遂成堡、丰润堡、奇台堡、木垒堡、古城堡、三台堡，等等[1]。在这同时，伊犁地区也先后建成惠远、惠宁、绥定、广仁、瞻德、拱宸、熙春、塔勒奇、宁远等9个城堡，俗称“伊犁九城”，特别是惠远城，是伊犁将军驻所，不仅驻有较多的满洲八旗官兵，而且还驻有伊犁将军属下的各官府衙门及其官员和他们的家眷，很快发展成为新疆地区政治、军事中心。其他如宁远城、绥定城，也很快成为当地维吾尔族群众和汉、回族军民聚居的中心，在促进当地经济文化发展中起了重要作用。

在天山南部地区，清朝政府在这一时期也修筑了不少新的城堡。天山南部自古以农业生产为主，史称“城郭之国”，很早就修建有大大小小的城市。清朝政府治理新疆后，根据这一地区的特点，多在各地区原有城市（俗称“旧城”或“回城”，主要居住维吾尔族群众）的旁边，另建筑新城，屯驻军队，由于中央政府派驻各地的大臣居住此城，因此成为各地的军政中心。又由于城内居住的主要是驻防当地的八旗、绿营军队及在此经商活动的汉族群众，因此这些城市一般又称为“汉城”、“满城”或“新城”。例如喀什噶尔地区的徕宁城、乌什地区的永宁城、吐鲁番地区的广安城等等，都是清朝治理新疆后新建的城市。

清朝政府治理新疆后，在天山南北各地，特别是在天山以北地区大建城堡的工作，使新疆的城市建设进入了一个快速发展的时期。这些新建的城市，后来不少都成为当地经济

①《乌鲁木齐政略》“城堡”。当时所筑各城堡，并无严格区别，一般较大者称“城”，较小者称“堡”，其实皆为土城，主要用于屯驻八旗绿营军队及其家眷，功能基本相似。这些城堡后来变化较大，有的发展成为城市，有的则废弃不用，因此各书记载不尽一致。

文化发展的中心和军政中心，不仅对当时新疆经济文化发展和增强军事防御力量起了重要作用，而且也奠定了今后新疆政治、经济、文化发展的基本布局，在新疆历史发展过程中具有重要意义。

中国历代中央政府在治理天山南北后，都在这一地区驻军屯田、修建城堡，以保持政局稳定和国家统一。但是，与以往历代中央政府相比，清朝政府在新疆驻军筑城、加强军事防御力量的措施有明显的不同。

一、防御重心放在天山北部

巍巍天山从东到西把新疆划分为南北两个各具特色的地域。在清朝政府治理新疆前，天山北部长期是以游牧为主的各民族活动的地区，天山南部则主要是以农业生产为主的各民族居住的地区，相比之下，天山南部社会经济发展水平比天山北部地区略高；再加上早期的贯通中西经济文化交流的“丝绸之路”也主要经过天山南部，因此中国历代中央政府在治理西域时，都把防御的重心放在天山南部。西汉中央政府设西域都护府于乌垒城（今轮台县境）、东汉中央政府设西域都护府于龟兹（今库车），都在天山南部。唐朝中央政府在高昌(今吐鲁番)设安西都护府(后移至今库车),在北庭(今吉木萨尔）设北庭都护府，形式上南北并重，但从官员配置和驻军数量分布上看，治理西域的重心仍偏重于天山南部，著名的“安西四镇”皆在天山南部。中国其他中央王朝在经营西域时，也多是首先在天山南部立足发展，把重心放在天山南部。

清朝政府治理新疆后，把“总统”全新疆军政事务的最高长官将军设在天山北部的伊犁，另在乌鲁木齐设立与将军同一品级（从一品）的都统一职，主持当地军政事务。这两个职

位在清朝政府中的政治地位和官员品级上都高于驻天山南部的最高军政长官——“总理回疆事务参赞大臣”。同时，清朝政府把从内地调驻的军队大部分驻扎在天山北部，特别是集中驻扎在伊犁和乌鲁木齐两地，这些军队不仅战斗力较强，而且又是携带家眷长期驻守。而同期天山南部的驻军不仅数量少，而且不许携带家眷，主要从陕、甘两省中的绿营军队中抽调定期换防。这都说明，清朝政府把新疆的防御重心放在天山北部。对此，清朝政府解释说：“伊犁向为准夷（厄鲁特蒙古准噶尔部——引者注）腹地，加意经画，故穑事颇修。今归我版图，若不驻兵屯田，则相近之哈萨克、布鲁特等乘机游牧，又烦驱逐。”①当时官方编修，并经乾隆皇帝钦定的《西域图志》一书对此说：“回部索习农功，城村络绎，视准部数千里，土旷人稀形势迥别。自全部输诚内属，设立驿站、卡伦之外，其城所在，固无事多兵驻守矣。”②由此可见，清朝政府把治理新疆的重心放在天山北部，与在此之前厄鲁特蒙古诸部长期据守这一地区与清朝对抗有关；同时也与以“马上定天下”的满族统治者中当时盛行的轻视农业定居民族群众的作战能力有关；当然，更重要的是这时的清朝政府已认识到中国西北边疆发生的重大政治变化，把维护中国西北边疆地区的安全和领土完整当作新疆驻军的首要任务。

新疆以后历史发展的事实证明，清朝政府的上述认识及把防御重心放在天山北部地区的决策非常重要，对后来保卫中国西北边疆地区的安全和抵抗阻止沙皇俄国对中国西北

①《清高宗实录》卷606。清朝对当时归附的哈萨克、布鲁特等沿边各部，一律视为“外藩”，不许进入卡伦内游牧。后来情况发生变化，详见后叙。

②《西域图志》卷31。

边疆地区的侵略和领土扩张起了重要作用，特别是伊犁、塔尔巴哈台（今塔城）两地重兵驻防及各城市的修建，使这里成为抗击阻止沙俄侵吞中国西北边疆领土难以逾越的坚强堡垒。当然，清朝政府在天山南部防御力量过分薄弱，也给后来和卓后裔作乱和外敌入侵（主要是浩罕）在天山南部一再得逞于一时一地造成了可乘之机。

二、军队官兵携眷长驻

为了使驻防军队安心服役，中国历代中央政府在治理西域时，一般允许军队中的官员和少数士兵携带家眷同在一地驻防，但这些携眷官兵在西域整个驻防军队中不仅人数较少，而且一旦换防，便又携带家眷返回内地，只有很少一部分人在西域落户长住。

清朝政府则不然，在从内地各省往新疆调驻军队时，命其全部携带家眷同往，并在一个地区安家落户，长期驻防。为此，清朝政府不惜花费巨资和投入大量人力物力给予保证。据当时统计，从内地迁移一名携眷士兵到伊犁，约需白银“一百余两至二百两不等”[①]。清朝治理新疆后，先后从内地调动约 3.5 万名八旗绿营官兵携眷到新疆，仅此搬迁费一项，国家就要用去数百万两白银。例如，乾隆二十九年（1764）四月从东北盛京（今沈阳）迁往新疆伊犁驻防的锡伯族官兵及其眷属 4 000余人，途经蒙古草原，当年八月底抵达乌里雅苏台（今蒙古国的扎布哈郎特），在此过冬后，于次年七月底到达伊犁，沿途翻高山，越戈壁，走沙漠，克服重重困难，这种远距离大规模的迁移活动在历代中央政府治理新疆中所罕见。到乾隆末年，清朝政府从内地迁移约 3.5 万名各族军队官兵到

① 吴元丰“清代伊犁回屯”，载《中国边疆史地研究》，1993年第 3期。

新疆各地长期驻防，以每名士兵携带家眷三人计，那么这一时期仅从内地迁居新疆的军队官兵及其眷属总人口也在 10 万人以上。这些人到新疆后屯田戍边，安家落户，很快成为新疆各族中的一员，成为保卫新疆和开发建设新疆的一支重要力量。

三、寓兵于农,实行军队“自耕自食”

清朝政府对天山北部驻防的军队，除满族八旗官兵专事训练执勤外，其他各族驻军都要从事屯田生产活动，以求达到粮食自给有余。天山北部各地驻防的绿营军队，除少数人执勤外，大部分人都进行屯田生产，一般人给地 20 亩,根据各地自然条件的不同，人产粮少则 10 石以上,多则 20 石以上，除本身食用外，还有一部分可以上缴国库。例如伊犁驻防的绿营军队 2 500 人，在伊犁总兵统领下，分为 25 屯,最多时种地 5 万余亩，每年生产的粮食，除本身食用消费外，向国库上缴 6 600 石左右，是伊犁地区国库存粮主要的提供者之一。至于伊犁地区锡伯、蒙古、索伦等族军民所需要的粮食，“俱系自耕自食”，其中锡伯族军民最具有代表性。锡伯族军民 4 000 余人于乾隆三十年（1765)到达伊犁后，即被安置在伊犁河南岸的察布查尔一带驻防屯田，开荒种地，粮食很快达到完全自给。后来随着人口的增多，锡伯族军民经数年努力，开挖了察布查尔大渠，扩大耕地，不仅使这一带得到很大开发，而且使他们的生活得到保证和改善。对此，伊犁将军松筠说：“查锡伯营向无官给口粮米面，均系自耕自食，现在生计有资”[①],得到清朝政府的很高评价。“自耕自食”的政策不仅使锡伯营官兵的生活有了可靠的保证，而且也使其

①《新疆识略》卷 6。

保持了较强的战斗力，在以后历次平定和卓后裔之乱和反抗外来侵略的重要军事行动中，锡伯营官兵都曾英勇作战，屡立战功，说明清朝政府的这种“寓兵于农”、“自耕自食”的政策是成功的（伊犁厄鲁特营和察哈尔营主要经营畜牧业，达到“自牧自食”）。

第四节　移民屯垦，发展农业生产

利用军队屯田生产，有组织易、见效快、增减都比较方便等优点，在政治和军事上都有重要意义，因此中国历代中央政府在治理西域后，首先开展的多是兵屯。清朝政府也不例外。在治理新疆初期，实行寓兵于农、自耕自食等政策，很快解决了各地驻军的吃粮问题，效果非常明显①。

但是，也应该看到，“兵屯”是一种完全由国家控制的军事化的一种生产方式，整个生产过程都由政府包下来，屯田士兵与土地及其他生产资料相分离，是一种典型的国家所有制生产方式。因此，在这种农业生产中，士兵的生产积极性并不高，而且国家还要提供农具等生产资料和给各级官兵发放俸饷，其生产成本自然比较高，一旦当地农业生产得到发展，粮食价格回落到正常水平，兵屯往往在经济上便成为一种得不偿失的农业生产活动。以兵屯的主力军绿营军队来说，待遇最低的步兵，“每名岁支饷银十二两，粮折银十八两

①清朝依靠的八旗、绿营两支常备军，均采取世袭兵制，每营兵额有限，父死子替，不得随意增加。后来，随着人口的增加，不事生产，又不能随便出旗的满营便不断发生“生计”问题。但是，绿营及锡伯等营，所增人口由于分流生产，不仅没有发生“生计”问题，而且还因扩大生产而开发了更多上地，增强了本身的力量。

八钱五分六厘八毫”[①],每年共需饷银约 30 余两。按当时生产力水平，每屯兵一年生产粮食只能在 15 石左右，也就是说屯兵每生产一石粮食国家要花费约 2 两白银,如再加上农具、耕畜等方面的投入，则每石粮食至少要花费白银 2 两以上。乾隆三十五年（1770)以后，由于农业生产的快速恢复发展，新疆粮价普遍回落，乌鲁木齐地区“小麦一石，减至价银五钱，尚难售卖”[②]，市场的粮食价格仅为兵屯粮食生产成本的约四分之一。在这种情况下，兵屯自然已很难长期维持。

相比之下,组织农民群众进行屯田生产(史称‘民屯’)则大不一样。组织迁移内地农民群众到新疆屯田生产，虽然刚开始比较费事，效果比较慢，国家投入的迁移、安家费用也较多，但这些农民群众一旦到达新疆投入生产，土地升科交粮后，国家不仅不需要再投入生产费用，而且每年可以获得比较可靠的赋粮收入。况且，农民安家落户后，拥有了自己的土地和农具，生产积极性比较高，成效自然要好。这些农民在进行农业生产的同时，为了增加收入和改善生活，往往还进行小规模的饲养业和手工业生产活动，从而带动新疆整个经济的发展。因此，清朝政府在开展兵屯的同时，更注意组织内地农民群众到新疆屯田生产,开展‘民屯’,以求把新疆农业生产放在更为永久可靠的基础之上。为此，清朝政府采取了一系列行之有效的政策。

一、对内地愿意到新疆屯田生产的贫苦农民群众，官府一律提供车辆及沿途口粮和生活费用

据统计，当时从内地（主要是靠近新疆的甘肃省）迁徙一户农民到伊犁屯田，共需银 100 余两，迁徙一户农民到乌鲁

① 《新疆识略》卷 8。
② 《清高宗实录》卷 867。

木齐屯田约需银90余两（比迁徙一名眷兵略少一些）。为此，乾隆皇帝在一次上谕中说：“朕惠爱边氓，恩施稠叠，不惜多费帑金。”①正是清朝政府这种财力人力上的全力支持，才使内地众多贫苦农民到新疆屯田得以成行。乾隆四十二年(1777)，由于新疆屯田已初具规模，早期迁居新疆屯田农民的第二代已长大成人，认垦土地，新疆农业生产的发展可以部分依靠内部人口的自然增殖，而内地这时愿意到新疆屯田的农民群众中已不全是贫苦无法成行者②，清朝政府这时才把迁徙费全部包下来的政策加以改变，采取根据每户农民具体经济状况分别实行全包、半包或自费的政策。

二、内地农民群众到达新疆各屯田地点后，官府提供土地、农具、种子以及房屋、口粮等生产、生活资料，帮助他们尽快安定下来，投入生产

根据规定：每户农民拨给土地30亩，有能力多垦种者不限；每户无偿提供农具1副，种子小麦8斗、粟谷2斗、青稞3斗；借给建房银2两，马1匹（作价银8两），以后归还。在这种优厚条件下，农民群众一般在到达新疆的当年即可投入生产，第二年可以完全解决本身生活问题，为以后的生产活动打下基础。

三、农民耕种的土地，一般定为六年后升科，开始向官府缴纳赋粮

田赋一般是“每亩科征细粮米面八升，折征小麦九升六合三勺”③，每亩不超过小麦一斗，按当时的亩产量估算，约

①《清高宗实录》卷1025。

②新疆屯田连年丰收，农民生活水平明显高于毗邻的甘肃省，因此有不少在原籍有部分家财的农民也愿意迁居新疆屯田生产。

③《西域图志》卷34。内地到新疆屯田农民除缴田赋外，再不缴其他赋税。因此，同当时新疆维吾尔族农民相比，负担比较轻。

为十分之一。与其他产业相比，农业恢复发展的周期并不太长，只要自然条件较好，一般一两年即可。这样，在农民屯田最初的六年中，收入可以全部归己，给新疆屯田农民一个较长的休养生息的机会。

四、对有能力的农户，鼓励其多垦土地

新疆地域辽阔，可垦种的荒地比较多，加上当时人口比较少，可以开垦耕种的荒地随处都是，为此，清朝政府鼓励农民群众在分配的三十亩土地之外，开垦更多的土地以增加收入。清朝政府在开办民屯之初一再说：“每户拨给地三十亩，力能多种者，亦听民便。”[①]在这一政策鼓励下，各族屯田农民为了增加收人，在官府分配的三十亩土地外，又开垦了大量的荒地。乾隆朝后期，当局曾对农民自己另外开垦的这部分土地进行过一次普查(史称‘私垦地’),发现这部分土地约占农民在国家注册领种土地（每户 30 亩）的一半左右，有的州、县甚至与在国家注册领种的土地差不多。农民私垦的这部分土地长期不缴田赋，对增加其收入起了很大作用。

五、对屯田生产的农户进行有效的管理

清朝政府对到新疆屯田的农户及生产比较集中的屯区，制定‘安户章程’,一律按内地行之有效的保甲制度(或称‘里甲制度’)进行管理。此章程(时称‘木垒安户章程’,后在天山北部各屯田推广实行）规定：“照内地编排保甲，设牌头、甲长、保长，按户填写门牌，随时稽查。”[②]一般是 300 户为一里，设里长一人。里以下是甲，30 户为一甲，设甲长一人。在里和甲之间，还设有乡约、保正等头目，负责管理农民的生

①《乌鲁木齐政略》“户民”。

②《清高宗实录》卷 1204。

产、赋税、治安等事务。在如此严密管理下，各屯田区社会治安长期比较安定，也很少发生农民弃地逃跑的事件，对保证屯区的社会稳定和生产发展起了一定作用。

清朝政府上述各项政策的制定和实施，对新疆民屯事业的发展起了很好的促进作用。加上天山北部许多地方土地肥沃，水源充足，气候适宜，又没有大规模的旱涝等自然灾害，因此屯田连年丰收，吸引了内地大批贫苦农民出关到这里种地生产。曾任乌鲁木齐都统的和瑛说：“尝询嘉峪关吏，内地民人出关者岁以万计，而入关者不过十之一二。”① 据有关文献资料统计，到嘉庆朝末年时，天山北部“乌鲁木齐、巴里坤、伊犁的自耕农(国家在册农户)已有 20 余万人，开垦土地 108 万亩以上”②。如果加上这一地区同期其他形式的各种屯田活动(兵屯、犯屯、“回屯”、商屯等),天山北部地区的农业生产达到了一个前所未有的高水平，已经基本改变新疆历史上长期以天山为界、南农北牧的生产格局，为天山北部、乃至整个新疆农业生产的大发展打下了坚实的基础。同时，新疆长期以天山为界南农北牧生产格局的基本改变，也为清朝政府把治理新疆的重心放在天山北部及新疆政治军事经济重心的北移提供了坚实的物质基础。历史证明，清朝政府大力开发新疆天山北部地区的政策完全正确，不仅对当时新疆地区的政局稳定和中国西北边疆地区的安全起了重大作用，而且对以后新疆地区政局的稳定和中国西北边疆地区的安全也起了重大作用。

①《三州辑略》卷 3。

② 王希隆：“清代前期天山北路的自耕农经济”，载《中国边疆史地研究》1993年第 3期。

第五节 减轻赋税，财政定额补贴

赋税是国家财政收入的主要来源，是维持国家机器运转的经济基础，因此中国历代封建中央王朝都非常重视赋税的征收，并制定实施了许多具体的赋税征收和财政收支办法。18 世纪中期，清朝政府治理新疆后，根据新疆各地区不同的经济状况，实行了不少有别内地一些省区的特殊赋税政策和财政政策。

一、改革赋税征收办法，减轻农民群众负担

中国长期是一个以农业生产为主的国家，土地是广大农民群众最重要的生产资料和赖以生存的基础，也是国家征收赋税的主要依据和主要对象。但是，土地只有与劳动者结合，即土地必须有农民去耕种才能生产出粮食及其他财富，而农民（主要是成年男子）本身又是国家征兵和从事各种劳役的主要对象。因此，历代中央政府在征收赋税时，除依据土地外,往往还依据人丁(男子一般 16~60 岁为丁)①。

17 世纪中叶清朝入主北京成为中国中央王朝后，曾对中国长期存在的赋税征收办法进行了重大改革。康熙朝末年，清朝政府把按人丁征收的银钱摊入土地中统一征收，史称"摊丁入地"(又称"摊丁入亩"、"地丁合一"、"丁随地起"等)，彻底取消了中国历史上长期存在的人丁税（或者叫人头税），土地成为国家征收赋税的惟一标准和依据。清朝政府的这次

①从近代意义上说，"赋"和"税"是有区别的。"赋"主要指"田赋"或"丁赋"，即根据土地亩数和丁口人数征收的粮食或钱币等；"税"主要指商税，即商品在流通过程中征收的钱币。但在中国古代社会，往往把二者混用，或者"赋"仅指"田赋"，"税"仅指"丁税"。

赋税制度改革，既简化了税种和征收手续，又减轻了无地或少地农民的负担，具有重要的进步意义，对促进当时中国社会经济的发展起了积极促进作用。清朝治理新疆后，根据新疆各地区、各民族社会经济发展的实际情况，对新疆旧有的赋税征收制度也进行了某些变通，制定实施了许多不同于内地的赋税征收政策以减轻农民群众的负担。

乌鲁木齐地区。乌鲁木齐地区是清朝治理新疆后重点开发地区之一，又是内地汉、回族农民群众集中屯田生产的地区。为了鼓励内地农民群众到这里屯田生产，彻底改变天山北部以传统牧业为主的生产格局和发展农业生产，清朝政府制定实施了一系列政策措施，其中重要一项就是赋税征收方面。对此，《三州辑略》一书简单地概括为‘不以丁而以地，不以钱而以粮’[①]，抓住了这一地区赋税征收的特点。首先，屯田农民只按耕种土地的亩数缴纳田赋，不用缴人丁税（内地是摊入土地中），因此赋税额明显偏低。根据规定，一般农户只须从国家领种的 30 亩土地缴粮，每亩赋额不超过一斗，那么，每户农民每年缴纳的赋粮不超过 3 石，按当时生产力水平估算，不到总收获量的十分之一（当时每石约 120 斤左右）。这个赋率比同期内地各省区的平均赋税率要低不少。另外，根据新疆粮多价低，运输买卖不便等条件，农民向官府缴纳田赋时，皆缴纳粮食，不必变价为银钱缴纳。这种缴纳田赋的办法（俗称“实物地租”）看起来比较落后，但对于当地屯田农民来说，既可以免去因粮价过低而遭受的损失，又可以免去长途运输而无处可卖的劳累。这些对当时屯田农民群众来说都是比较有利的。

①《三州辑略》卷 4。

伊犁地区。伊犁地区是清朝治理新疆后另一个重点开发地区之一，也是当时新疆的军政中心。为了保证驻军（主要是满洲八旗及其眷属）和各种官府的粮食供应，清朝政府从南疆迁移 6 000 余户（加上临时跟随来而没有登记的共近 7 000 户，但由于官府在册种地维吾尔农户为 6 000 户，因此每年仍以 6 000 户为基数向官府缴粮）维吾尔族农民到这里开荒种地，史称"回屯"（今有人称为"维屯"）。清朝政府对伊犁屯田的维吾尔族农民，采取按户缴粮的赋税政策，统一由维吾尔族中的各级伯克征收集中，运往设在惠远城及惠宁城等国家粮库。根据规定，每户农民"每年麦子、青稞八石，黍稷八石，共十六石，作为应缴定式。再所种麦子、青稞、黍、稷四样粮内若有欠收者，即以别项粮石通融抵交"[①]。根据这一规定，每户维吾尔族农民年缴小麦和青稞 8 石，各式杂粮 8 石，共 16 石，6 000 户农民每年共向官府缴纳各种粮食 9.6 万石。后来，在此基础上，每户维吾尔族农民又增加"斛面粮"和"鼠耗粮"（由原粮磨成面粉时损失的粮食和粮食在运输储存过程中被老鼠等吃掉或损耗的粮食）1.2 万石。这样每户维吾尔族农民年缴粮总数达到 17.2 石，6 000 户农民年缴粮总数增加到 10.3 万石左右。据《西陲总统事略》卷七载，伊犁"惠远、惠宁两满城官兵及出差官兵，并将军、大臣同知等官口粮，乾隆五十七年以前，每年应需各色粮一十六万六千六百六十余石"。可见伊犁驻防八旗官兵和各种官府人员的口粮，即国库粮食，主要来自维吾尔族农民缴纳的赋粮。据有的学者研究，按当时农业生产力的水平，伊犁地区的维吾尔族农民年缴粮数约占其总产粮的百分之

①《阿文成公年谱》卷 2。

五十左右。这个赋税率是比较高的，不仅比同期当地汉、回族农民户缴粮约 3 石高得多，而且比同期南疆维吾尔族农民户缴粮（约总收获量的十分之一）也要多。但是，当时仍有大批南疆维吾尔族农民自愿到伊犁屯田，据学者们研究，主要原因有三点：一是伊犁地区自然条件比南疆地区好，粮食亩产量高；二是伊犁地区维吾尔族农民不缴纳人丁税；三是伊犁地区维吾尔族农民的无偿劳役比较少。因此从总体上来说，伊犁地区“回屯”中的维吾尔族农民群众的负担，要比清朝政府治理新疆前被准噶尔贵族强制在这里屯田种地的维吾尔族农民群众负担轻，生活也比同期南疆维吾尔族农民的生活要好一些[①]。

南疆维吾尔族地区。维吾尔族在清代一直是新疆人口最多的民族，主要集中居住在今南疆地区。因此清朝政府治理新疆后，对南疆维吾尔族地区的赋税征收一直比较重视，并相应制定了不同于新疆其他地区的赋税政策。

清朝政府在统一天山南北过程中，对南疆维吾尔族地区的赋税征收办法曾多次派人进行调查，确定了这一地区赋税征收的总体原则。对此，清朝政府在上谕中说：“至荡平回部后，即当定其贡赋，仍视准噶尔所取之数，毋得增加，或因伊等变乱之后，力不如前，酌量稍减尚可。”[②]本着“酌量稍减”的原则，清朝政府在南疆维吾尔族地区赋税征收主要采取两种形式。

(一)根据土地收获总数按比例征粮

当时在南疆进行此项工作的参赞大臣舒赫德向清朝政

① 王希隆:《清代西北屯田研究》第 216 页，兰州大学出版社，1990 年。
② 《平定准噶尔方略》卷 53。

府报告说：“查回人旧例，征收粮石，系十分取一，载在经教。至阿克苏城，乃旧汗公地，收获时则系平分。……除公地照旧征收，其余地亩，俱十分取一。”[①]根据舒赫德的报告，清朝政府在南疆维吾尔族地区按土地收获总数征收一定比例赋粮时，又有两种办法，即舒赫德所说的“十分取一”和“平分”。

当时在南疆维吾尔族地区，除清朝政府拨给各级伯克的养廉地（这部分土地属伯克私有，不向国家缴纳田赋）外，主要有两种土地占有形式，一是属农民群众（包括地主）私有的土地，二是属国家所有的“公地”或“官地”。对农民群众所有的“私地”，国家按照旧例，“十分取一”，每年农民把土地所获粮食的十分之一作为田赋上缴国库。这里所谓“载在经教”的“旧例”，指伊斯兰教中原有的规定。伊斯兰教形成初期，规定穆斯林群众要把自己财产的约十分之一拿出来进行慈善行为，救济更为贫穷的穆斯林群众，故又称“济贫税”。后来，随着伊斯兰教的发展，这种“济贫税”成为一种法定的宗教税(又称“扎尕提”),是统治阶级借以剥削广大穆斯林群众的一种手段。这种税在新疆维吾尔族地区又称为“吾守尔”，一般占维吾尔族农民群众年总收入的十分之一，故又称为“什一税”。清朝政府治理新疆前，南疆维吾尔族地区早已存在这种赋税征收办法，故舒赫德说这是“回人旧例”。清朝政府治理新疆后，不过是在保持了南疆维吾尔族地区这种赋税征收办法的同时，进行了一些变通而已。例如：明确规定所交粮食或棉花的办法，防止伯克头目乱征乱收；对确有困难者进行适当减免；所征收的粮食主要用

①《清高宗实录》卷582。

于当地，一般不再外运它处等。

另外，清朝政府治理新疆前，在南疆维吾尔族地区原存在着属于察合台汗国时期一些封建贵族所占有的土地，清朝政府治理新疆后，把这部分土地收归国有，招维吾尔族农民耕种。后来，清朝政府又没收了一部分参加大小和卓叛乱者的土地，也招维吾尔族农民耕种。对在这些土地上耕种的维吾尔族农民，清朝政府采取“平分”办法征收田赋，即维吾尔族农民把这些土地上每年收获粮食的二分之一（故又称“对分制”）作为田赋交给国家。相比较来说，这部分农民群众的负担要重一些。不过，在当时南疆维吾尔族地区，这部分土地为数不多，故在这些土地上耕种的维吾尔族农民也比较少。

从上述可以看出，清朝政府在南疆维吾尔族地区按土地收获总量征收一定比例的田赋征收办法，是根据当时这一地区长期沿袭的“旧例”而实施的一种具有明显地区民族特色的赋税政策。与准噶尔政权统治时期相比，广大农民群众的负担有较大的减轻。但是，应该看到，这是一种与当时南疆维吾尔族地区农业生产力发展相对滞后相适应的一种比较落后的赋税制度，对每户农民粮食收获总量的估算有很大的随意性，从而为不法地方官员伯克的横征暴敛提供了可能，后来成为当地的一大弊政。因此在光绪十年（1884)新疆建省时被废除，而改为与内地一致的按亩定额征粮办法。

(二)根据人丁多少征收钱文

这种“人丁税”在我国封建社会曾长期存在，成为封建统治者剥削广大农民群众的重要手段之一。明朝嘉庆年间，张居正变法，实行“一条鞭法”赋税征收办法，曾一度取消人丁税，但变法很快失败，人丁税又恢复。清朝康熙年间实行“摊

丁入地”，最终取消这一税制，使人丁多而土地少的一些穷苦农民减轻了负担，对于当时中国人口的迅速增加及整个农业生产的发展起了重要作用。

但是，清朝政府治理新疆后，却因南疆维吾尔族地区情况特殊而继续保留了这一比较落后的“按丁索赋”的赋税征收办法。在清朝政府治理新疆前，南疆维吾尔族地区处于厄鲁特蒙古准噶尔政权统治之下。准噶尔贵族为了自身利益，对广大维吾尔族农民群众进行残酷的压迫剥削，除按较高的比例索取粮食、棉花等实物外，还按丁征收财物。对此，椿园在《西域闻见录》中载“：每回男一人，谓之一户，每户于‘八栅尔’一次，交布一匹，或羊皮数张，或猞猁皮一张，通年计算，逐次索取”，成为准噶尔部贵族掠夺南疆维吾尔族地区财物的一种重要手段①。清朝政府治理新疆后，在继续保留南疆维吾尔族地区的这种人丁税的基础上，也进行了某种变通，例如不再征收实物，而是折交钱；各地所征数额固定下来，不再由统治者随意征收；征收来的钱主要用在当地阿奇木伯克衙门的办公费用上，不用上缴国库；而且每年征收的数额也比准噶尔政权时期大大减少。据有关文献记载，清朝政府治理新疆初期，在南疆维吾尔族地区每年共征收人丁税(当时称‘正赋’或‘丁赋”)6.1 万余腾格（每腾格折白银 1 两），其中喀什噶尔地区 2.6 万腾格，叶尔羌地区 25 150 腾格，和阗地区 8 112 腾格，阿克苏地区 1 642 腾格，赛里木 134 腾格，拜城 130 腾格。按当时各地区的人口统计数估算（以每户五人，每户一丁），那么喀什噶尔地区每户分摊银 1.84 两，叶尔羌地区为 1.62 两，在各地区中最低的是拜城，

①《西域闻见录》卷 7。

每户分摊银仅 0.23 两。可见，各地人丁税的征收情况并不一样，这可能与当时各地经济发展状况差距比较大及清朝政府治理新疆前各地人丁税征收的情况不一样有关。但不管如何，这是一种比较落后的赋税征收办法。虽然与清朝政府治理新疆前准噶尔政权统治时期相比有明显减少，但这种赋税征收办法本身所具有的弊端随着历史的发展还是逐渐暴露出来。对此，后来主政新疆的左宗棠说：“新疆按丁索赋，富户丁少，赋役或轻，贫户丁多，赋役反重，事理不平，莫甚于此。”[①]这种赋税制度在后来新疆建省时终于被取消。

二、各省分摊协饷，财政定额补贴

从上述可以看出，根据清朝政府治理新疆后制定实施的各项赋税政策，新疆官府向各族农民群众征收的赋税绝大部分是粮食，很少有现银或现钱[②]。这种赋税政策，对于解决各地驻军及各级官府的吃粮问题虽然起了至关重要的作用，但对于当时新疆财政问题的解决却没有大用，因为新疆数万军队官兵及各级官府办事人员，特别是内地到新疆赴任的官员等所需发放的俸饷除部分可以用所吃粮食折扣外，大部分还需要发放现银。据有关资料统计，清朝政府治理后的新疆，各级官府的行政事业费开支和驻军官兵的俸饷，每年共需银约 200 余万两[③]。这笔庞大的军政事业费用支出，仅靠新疆每

①《左文襄公奏稿》卷 53。

②新疆当时有少数商税，每年全疆共约银不到 10 万两，全部留作各地自用。

③据统计，清朝政府治理新疆前期，各地军政事业费支出在大多数年份，乌鲁木齐地区年 110 余万两，伊犁地区年 68 万余两，再加上南疆各地及塔尔巴哈台地区，共约 200 余万两。清朝政府治理新疆后期，这笔费用增加到年 300余万两。齐清顺“清代新疆的协饷供应和财政危机”，载《新疆社会科学》1987 年第 3 期。

年数万两银的财政收入简直是杯水车薪。因此，清朝政府对新疆的财政采取内地各省关分摊、定额补贴的办法给予解决。

清代，新疆财政始终无法自立，财政支出主要依靠中央政府和内地各省、关协济拨款。由于这笔款项主要用于发放新疆驻军的俸饷，因此史称“协饷”。其实，由于新疆在历史上（包括古代西域）社会经济发展比较落后，处于中国西北边陲，再加上长期地广人稀，民族复杂，因此中国历代中央政府治理新疆时，在财政上都给予特殊的照顾，各项军政事业费用大部分都由中央政府筹集拨解。这往往成为中央政府的一项沉重财政负担，特别是在中央王朝力量衰弱的时候，又往往成为一部分人主张放弃在新疆驻军设官进行治理的重要理由。从古代汉朝关于西域弃守问题的辩论，到近代关于新疆问题的海塞防之争，中心内容都是财政问题。所以，新疆协饷能否正常供应，不仅直接关系到新疆广大驻军官兵的生活和各级官府机构的正常运转，关系到新疆政局的稳定和社会生产的发展，而且也关系到中国西北边疆地区的安全和国家领土的完整。清朝政府治理新疆后，为保证新疆的协饷供应制定采取了一系列特殊的政策措施。

（一）对新疆所需协饷分摊给内地各省区和海关，定期拨解

每年四五月间，新疆各地官员核定次年当地军政事业费用数额（以前一年数额为基数），分别上报中央政府户部和陕甘总督衙门。户部核定后，按内地各省区和海关经济收入状况分摊（在当时全国 25 个省区中，除同样需要财政外来支持的一些边远省区外，内地各省都要分摊新疆协饷银两，多者数十万两，少者数万两。后来，内地几个主要海关，例如

江汉关、闽海关、江海关、粤海关等也要分摊新疆协饷)。内地各省区海关接到通知后，把分摊的银两解送陕甘总督衙门保存，再由新疆各地按原核定的数额派人领取或由陕甘总督衙门派人解送，分储新疆各地银库，由各地粮饷处官员按时给驻军官兵或官府办事人员发放。每年年终，新疆各地把这些银两的发放使用情况造册分别上报中央政府户部和陕甘总督衙门，由有关部门查验结案。新疆协饷运作过程中的每个环节，都有明确规定，以防操作人员从中贪污。例如新疆各地驻军官兵数额有一定限制，每名官员士兵俸饷银数额也有一定规定，不得随意增减扣发，一经发现有人从中贪污或挪用，将严厉查办。清朝政府治理新疆前期，正值全国政局稳定、财政充裕的乾隆盛世，内地各省关分摊的协饷数额，由于仅占本省区海关财政收入的很少一部分，故大多都能按时拨解。清朝政府治理前期，新疆各项工作开展的比较顺利，与这一时期协饷供应比较正常有极大关系。

（二）在新疆各地建立银两储备制度

协饷供应主要用于新疆各军政机构的日常费用支出和广大驻军官兵的俸饷发放，但是，如果遇到重大的突发事件急需经费，新疆本身便无能为力，靠内地临时拨解又往往缓不济急，因此清朝政府便在新疆各地设立银库，储备部分银两(时称‘库储’或‘库藏’)。伊犁地区库储银最多。据《伊江集载》载：“伊犁库存向有备用银二十万两，又另有封储银十万两，奏准备储在库。遇有南北军需要务，准其奏明，暂时动用，仍于报销后奏请，照数由内地拨还存库，永远封储，以实边防。”①另外，在伊犁地区收到的协饷中，每年都有一

①《伊江集载》“封储银两”。见中国社会科学院中国边疆史地研究中心《清代新疆稀见史料汇辑》(新疆卷)，1990年。

部分剩余，这部分银两也存入银库以备急用，因此到道光末年时，伊犁银库储备的银两总数多达 70 余万两。据《三州辑略》“库藏”载，乌鲁木齐银库也储备有较多的银两。嘉庆十二年（1807）乌鲁木齐都统和瑛对乌鲁木齐地区的银库进行清查，仅镇迪道所属银库即储备银 33 万余两，镇迪道之下的迪化州银库还储备银 21 万余两。据有关资料估算，全疆当时储备银最多时达 100 万两以上。较充足的白银储备，使新疆在财政方面多了一道保障线，对于应付突发事件起了重要作用。不过，后来由于个别地方对这部分资金管理不严，也为少数贪官污吏挪用贪污提供了方便，乾隆四十六年（1781）清朝政府查处的哈密通判经方等人私自挪用贪污库银 15 万余两的大案，就是突出一例[①]。

（三）当新疆遇有重大事件时，中央政府拨专款给予支持

清朝政府治理新疆期间，新疆曾发生过多次重大的突发事件，特别是道光时期新疆发生的和卓后裔之乱，更是影响很大，使清朝政府不得不从内地调集重兵给以平定。对这类重大军事行动所需经费，清朝政府都从中央政府和内地拨专款给予解决。例如，在平定张格尔之乱中，清朝政府“经（户）部两次筹拨银四百万两，复特旨动拨内库银二百万两”[②]，仅中央政府的专项拨款即高达 600 万两，再加上从其他地方筹措的资金，总额达银 1 000 万两以上。又例如在平定玉素普之乱中，“历届奏拨过库银二百万两”[③]。这些中央政府的专

①齐清顺、周轩：“乾隆查处新疆贪污大案述评”，载《新疆社会科学》1989 年第 3 期。

②《清宣宗实录》卷 107。

③《清宣宗实录》卷 182。

项拨款，对于稳定新疆政局发挥了重要作用。

（四）新疆赋税收入全部留归新疆各地方使用

如前所述，新疆赋税收入中，除粮食供新疆各地驻军官兵及其他人员食用外，各地还征收少数银钱。这些少量银钱中，其中南疆维吾尔族地区征收的人丁钱主要用来支付当地阿奇木伯克衙门办公费用，另一部分作为个别伯克的养廉费发放，皆无须上缴国库；其他各地征收的少量商税（总数不到 10 万两），也皆留作各地方使用，无须上缴国库，后来这部分银两主要被用来支付一些小额临时开支和补贴救济部分生活困难的军民。

总之，清朝政府在新疆制定实施的各项特殊的赋税财政政策，对于当时新疆政治的稳定和社会经济的发展提供了强有力的财力保证，也给新疆各族军民带来了生活方面的各种实惠。没有这种支持，新疆的各种国家机器便无法运转，广大军民的生活也很难维持。新疆在 19 世纪中期出现的大动乱和外敌入侵，主要就是当时内地各省区因政局动荡和经济停滞而造成新疆协饷中断、财政破产而引起的。有清一代新疆财政不能自给，严重依赖协饷供应的事实，一方面说明了在当时社会经济发展都比内地省区落后的条件下，新疆要想保持政治稳定和社会经济发展，必须得到中央政府和内地各省区在经济财政方面的大力支持才有可能；但另一方面也说明，新疆要想在社会经济等方面获得大发展，赶上甚至超过内地某些较为先进的省区，又必须大力增加财政收入，力求达到财政自给才有可能。

第六节　政教分离，限制利用宗教

众所周知，新疆自古就是一个多种宗教并存发展的地

区。萨满教、祆教、景教、摩尼教、道教、佛教、儒学、伊斯兰教等都在新疆历史上存在过（近代更有基督教、天主教、东正教等），有的至今仍是新疆地区的主要宗教。

18 世纪中期清朝政府治理新疆后，新疆地区流行的主要有伊斯兰教、佛教以及随着内地各族军民大批进入新疆驻防屯田而又重新兴起的道教、萨满教和儒学等（儒学有人认为也是一种宗教）。特别是伊斯兰教，自从公元 10 世纪传入新疆后，经过几百年的传播，在统治阶级的大力推动下，到清朝政府治理新疆时，已成为新疆人口最多、分布地域最广的维吾尔族全民信仰的宗教，再加上信仰伊斯兰教的新疆其他民族(柯尔克孜、回、哈萨克等),伊斯兰教的势力和影响已大大超过佛教，成为新疆地区的主要宗教。因此，对宗教、特别是对伊斯兰教采取什么政策，已成为直接影响新疆政治社会稳定的一件大事。

我们知道，在当代世界基督教、佛教、伊斯兰教三大宗教中，伊斯兰教是一种政治性比较强的宗教。可以这样说，伊斯兰教从它诞生的时候起，就与政治结下了不解之缘，在以后的传播发展中，伊斯兰教一刻也没有离开过政治。在清朝政府治理新疆前，伊斯兰教在南疆维吾尔族地区的政治社会生活中一直起着非常重要的作用。以和卓为代表的宗教势力为了夺取在政治上的领导权曾不断地进行各种形式的斗争，并曾建立过政教合一的和卓政权。在清朝政府统一天山南北过程中曾向清朝表示臣属的大小和卓波罗尼都、霍集占兄弟都是宗教首领，他们后来叛乱所建立的所谓“巴图尔汗国”，就是一种典型的政教合一的封建宗教政权。在此之前，宗教干预各级政权事务的现象更是屡见不鲜。对此，《西域闻见录》卷 7 中曾有一段生动的记述：“未归王化以前，是日

（指开斋节——引者）阿奇木（伯克）入寺，礼拜毕，即有阿浑等议其贤否。以为贤，则留之，以为某事无道，则与回众废而杀之。”宗教头目利用礼拜聚会之日可以任意废立杀死一地最高行政头目阿奇木伯克，可见宗教势力的强大和肆无忌惮。

在清朝平定以大小和卓为首的封建宗教头目叛乱过程中，南疆维吾尔族地区的世俗首领伯克，例如乌什的霍集斯、库车的鄂对等人，纷纷归附清朝，大大加速了清朝统一天山南北战争进程。因此，清朝平定大小和卓叛乱的胜利，在某种意义上说，也是对南疆维吾尔族中伊斯兰宗教势力的一次沉重打击。大小和卓本人被杀，其他一些和卓或外逃、或投诚，以和卓为代表的极端宗教势力在南疆维吾尔族地区已不能公开合法的活动。

但是，清朝政府在平定大小和卓的叛乱中，以及以后对南疆维吾尔族地区的调查中，也比较深刻地认识到伊斯兰教在这一地区政治社会生活中的重要性。因此，针对这一地区伊斯兰教存在的实际状况，清朝政府制定和实施了许多特殊的宗教政策，其中心内容就是在实行政教分离的基础上，限制宗教势力的盲目发展，打击极端的非法宗教活动，保护利用合法的宗教活动，以稳定政治社会局势（当时的政教分离，主要是严禁宗教头目干预世俗政务，与近代意义上的政教分离并不完全相同）。

一、禁止和卓后裔在新疆活动

“和卓”,汉文献有时也写作‘和加’‘火者’‘霍加’等，原意为‘主人’‘显贵’等,在中亚及新疆泛指伊斯兰教创始人穆罕默德的后裔，在穆斯林群众中有很大影响。汉文史料对此也记载说：“查得回子旧俗，派罕巴尔称为和卓，凡其后

裔，无不敬信。”[1]但是，新疆维吾尔族地区的和卓，大多数是在新疆土生土长的维吾尔人，其自称是穆罕默德后裔的身份很值得怀疑。

清朝政府治理新疆时，在南疆维吾尔族地区影响比较大的和卓后裔主要有两支：一是以发动叛乱而失败被杀的大小和卓波罗尼都、霍集占兄弟；二是反对叛乱而归附清朝的额色尹等人。前者是伊斯兰教白山派首领阿帕克和卓的后裔，后者是阿帕克和卓的弟弟喀喇玛特和卓的后裔。

大、小和卓叛乱失败后逃至新疆境外，在中亚的巴达克山被人杀死。小和卓霍集占无子嗣，但大和卓波罗尼都却留有几个儿子。清朝政府为了消除隐患，曾多次派代表与中亚的巴达克山、浩罕等部交涉，终于把大和卓的三个儿子引渡回国，并送到北京养起来。但是，大和卓的另一个儿子萨木萨克却一直流亡中亚各地，没能引渡回国。萨木萨克长大成人后，曾多次派人到南疆活动，秘密串联，煽动作乱，但由于当时清朝政府防范严密，均未得逞。萨木萨克死后，留有三个儿子玉素普、张格尔和巴布顶。这三个人又先后生养后裔多人。这些和卓后裔长大成人后，在外来侵略势力的支持下，便不断组织力量人员进入南疆作乱，成为后来南疆维吾尔族地区长期动乱的重要原因之一。

在这同时，清朝政府对归属自己的另一支和卓后裔额色尹、图尔都、玛木特、阿卜都喇满、帕尔萨等人也并不完全放心，决定调离新疆。乾隆二十五年（1760），额色尹等人到北京朝觐，清朝政府便乘机把他们留在北京，封以高官爵位，给以优厚待遇而养起来，并把他们的家眷也接送北京妥善安

①《平定回疆剿擒逆裔方略》卷20。

置。为此，清朝政府在一次上谕中说："额色尹、玛木特、图尔都和卓等，安置京师，著照伊等应得俸银，赏给禄米，以资养赡。"[1]后来，额色尹、图尔都被封为辅国公，玛木特、阿卜都喇满、帕尔萨被封为一、二、三等台吉，被编入蒙古正白旗，一直在北京生活。

二、严禁宗教头目干预地方行政事务

清朝政府治理新疆后，为了执行政教分离的政策，严禁南疆维吾尔族地区的伊斯兰宗教头目干预各地的行政事务，采取了两项重要的措施。

首先，把南疆维吾尔族地区的世俗官员——伯克纳入清朝政府官员系统，任免考核均由中央政府或由中央政府派驻各地的官员进行，并明确地规定了各级伯克的品级、职责、义务、待遇，使他们完全摆脱过去那种受制于伊斯兰宗教势力的状况。同时，清朝政府还提高阿奇木等伯克的政治地位，在《回疆则例》中明确规定：阿奇木伯克的职掌是"总辖城村大小事务"，摩提色布伯克专门"管理回教经典、整饬教务，不预民事"等等。这样，各地宗教头目便无权干涉当地的行政事务了。

另外，对宗教干预地方行政事务的事，一经发现便严厉查处。乾隆二十五年（1760）二月，即清朝政府治理新疆后的第二年，"乌什之阿浑、伯克等列款控告霍集斯"[2]。霍集斯当时任乌什阿奇木伯克，在南疆维吾尔族地区影响较大，并有"总统"南疆的政治野心，清朝政府已经打算把他调离新

①《清高宗实录》卷610。据今人研究，乾隆皇帝的妃子（时称"容妃"，后传说中的"香妃"）就是图尔都的妹妹、帕尔萨的女儿（也有人说是阿里的女儿）。

②《清高宗实录》卷607。

疆送北京安置，因此对这次宗教头目（阿訇）干预地方行政事务的事没有进行追究。但是，在当年的六月，便又发生一起宗教头目干涉地方行政事务的事件。叶尔羌伊沙罕伯克阿不都拉依木企图谋取该城阿奇木伯克一职，策动包括宗教头目在内的一些当地人联名上书喀什噶尔参赞大臣，攻讦阿奇木伯克鄂对，并在诉状上按照过去的习惯，把宗教头目阿訇的名字列在前面。清朝政府发现此事后十分关注，在发布的上谕中说：“阿浑乃回人内诵经识字者，与准噶尔喇嘛相似。从前厄鲁特等不知事体，听信喇嘛，致生变乱，岂可使回人因仍旧习。著传谕舒赫德等，晓谕各城回人，嗣后诸事，惟听阿奇木等伯克办理。”[①]以后，清朝政府一再重申宗教头目不许干涉地方行政事务的规定，并制定了更为完善的政策。

三、不许宗教头目担任地方官职

由于这时维吾尔族已是全民信仰伊斯兰教的民族，因此伊斯兰教宗教头目在南疆维吾尔族地区的政治和社会生活中有很大影响。当时的汉文献对此也有明确记载：“回童能书记者谓之毛喇，通其文义为众所服者谓之阿浑。”“通其经史而为回众所服者谓之阿浑。阿浑亦有大小区别，回子遇有疑难皆问阿浑，即女嫁男婚亦阿浑所主持。虽听阿浑之言，死亦不怨悔也”[②]。再加上南疆维吾尔族地区政教合一政权的长期存在，宗教头目担任地方官职之事更不足为奇。

为了防止宗教头目干预地方行政事务的旧事重演，清朝政府颁布了宗教头目不许担任地方官职的禁令。从此，“阿訇

① 《清高宗实录》卷 615。
② 椿园：《西域总志》卷 1。

不当差，亦不挑用伯克”[①]，成为南疆维吾尔族地区的一项重要宗教政策。但是，着时间的推移，清朝政府的这项政策并没能完全执行。道光时期到南疆维吾尔族地区办理张格尔之乱后的善后工作的那彦成就发现有伊斯兰教黑山派阿訇担任伯克之事。为此，清朝政府不得不重申这一禁令：“著通谕各城，以后无论何项回子当阿浑者，只准念习经典，不准干预公事，其阿浑子弟有当差及充当伯克者，亦不准再兼阿訇。”[②]清朝政府这一新禁令，不仅更明确地规定了阿訇不准干预地方事务，而且更进一步规定了阿訇子弟中如果出任地方官职伯克，也不能再兼任阿訇。伯克与阿訇的分离，对防止政教合一地方政权的出现起了重要作用。

四、伯克对所推荐的阿訇负责

由清朝政府颁布南疆维吾尔族地区执行的政策法令汇编《钦定回疆则例》卷 8 中规定：“回疆阿浑为掌教之人，回人素所遵奉。遇有阿浑缺出，由各庄伯克回子查明通达经典、诚实公正之人，公保出结，准阿奇木伯克禀明该管大臣点充，并于每月朔望赴大臣衙门叩见，日久熟认。如有不知经典，化导无方，或人不可靠，及剥削回户者，即行惩革，并将原保之阿奇木伯克等一并参办。”根据这一规定，阿奇木伯克在推荐新任阿訇中有重要作用，但同时也必须对所推荐的阿訇负责。这样，宗教头目直接受制于伯克，特别是受制于主管一地事务的阿奇木伯克，政治地位明显地低于阿奇木伯克，

①《那文毅公奏议》卷 78。

②《清宣宗实录》卷 151。当时南疆维吾尔族地区的伊斯兰教主要分两大派，史称“白山派”和“黑山派”。由于大小和卓的叛乱，清朝政府治理新疆后，对白山派进行压制，扶持黑山派，因此黑山派阿訇中有人乘机充当伯克，干预地方行政事务。

宗教势力完全置于世俗政权控制之下。

对清朝政府在南疆维吾尔族地区实行政教分离后伯克与阿訇的关系，椿园在《西域闻见录》卷 7 中同样作过生动的描述：“开斋之夜，经夜鼓吹，其阿奇木伯克鲜衣华服，金丝黄阿浑帽，驼马皆蒙以锦鞍，各五、七对旗帜，海兰达尔歌舞纷纭前导，伯克、阿浑皆白帽围随左右。其阿奇木心腹人等控弦操槊曰护卫，一同入礼拜寺诵经。”这时的阿奇木伯克是何等的威风，阿浑只能跟随左右充当配角，与清朝政府治理新疆前过开斋节时，阿奇木伯克入礼拜寺念经而被众阿訇“议其贤否，以为贤留之，以为某事无道则与回众废而杀之”的场面相比，真是不可同日而语了。这从一个侧面也真实地反映了清朝政府实行政教分离政策后，南疆维吾尔族地区宗教势力的下降。

五、重大案件按《大清律》办理①

清朝政府治理新疆前，南疆维吾尔族地区长期实行政教合一的统治，各地无统一的政府法令，一切刑事、民事案件皆依据伊斯兰教法或习惯法由宗教头目办理，广大维吾尔族群众的生死大权往往由宗教头目定夺。这种比较落后的刑罚，有很大的随意性，弊病很多。对此，曾在当时南疆任过职的《西域地理图说》的作者说：“有犯法者，并不依此议罪，全凭阿浑看经酌量行之。概犯人若与阿浑有亲友之情，及行贿者，便不至有重责。故曰有刑罪而无例律者也。”②

清朝政府治理新疆后，在南疆维吾尔族地区“因俗而治”，

①《大清律》又称《大清律例》，是经过多次修订而成的通行全国的我国最后一部封建法典，也是清朝政府治理全国的重要法律集成。共 47 卷，30 门，436 条。律文后附有条例和注释。

②阮明道：《西域地理图说注》卷 2，延边大学出版社，1992 年。

表现在司法上就是在保留旧有宗教法和习惯法的同时（史称《回人例》或《回人旧例》)对其进行某些变革,对重大案件按《大清律》办理，逐步统一这一地区的司法制度。

如前所述，清朝政府治理新疆后，在南疆维吾尔族地区实行伯克制度，旧有各种名目伯克得以保留。在这些伯克中，其中“哈子伯克，总理一切刑名事务”，就是专管维吾尔中司法的伯克。在哈子伯克以下，还有“斯帕哈子伯克，办理头目诉讼；拉雅哈子伯克，办理细民诉讼”，分管维吾尔族中上层头目和下层群众有关司法事务的两个更低一级的伯克。“哈子”又写作“哈孜”或“哈兹”,原为阿拉伯语音译,意为“朝拜圣地的人”,后来转义为“法官”或“审判官”,管理司法事务，也就是一般所说的伊斯兰教中的宗教法官，在各地穆斯林群众中有重要影响。清朝政府治理新疆后，在南疆维吾尔族中实行政教分离政策，哈子伯克的地位虽有所下降，但对维吾尔族地区发生的民事案件和一部分刑事案件仍有较大的处理权，为广大穆斯林群众所敬畏。例如，乾隆二十五年(1760)，阿克苏维吾尔人拜密而咱多次盗窃马匹被抓获,清朝政府命当地“照回人旧例,斩决枭示”。并在上谕中说：“嗣后回人盗本处及内地人马匹，及回地人盗回人马匹，俱照回疆例办理。”[①]这里所说的《回人旧例》或《回疆例》，即指维吾尔族中过去实行的伊斯兰宗教法和习惯法。次年，喀什噶尔维吾尔人玛尔喀拜、沙巴图因抢掠商人货物被擒，结果首犯玛尔喀拜被处死，从犯“沙巴图照回法斩其手指”[②]。

但是，对南疆维吾尔族地区发生的重大政治刑事案件，

①《清高宗实录》卷 612。这里的“回人”即指维吾尔族人。下同。

②《清高宗实录》卷 628。

清朝政府不允许哈孜伯克等人依照《回人旧例》自行办理，而是按《大清律》办理，并逐渐变革《回人旧例》中一些比较落后的刑罚办法，以使其与《大清律》慢慢接轨，达到最后统一南疆维吾尔族地区司法的目的。这主要表现在四个方面。

（一）对维吾尔族上层人物，特别是伯克犯罪由清朝政府按《大清律》直接审办

乾隆二十五年（1760）伯克迈喇木、呢雅斯等人在喀什噶尔地区作乱，失败后被捕处死。乾隆皇帝对此认为不妥，特在上谕中说："今思回部办事伯克等俱系头目，若一面具奏，即于该处正法，则造言生事之徒，转谓驻扎大臣等激变，又杀之以灭口，且将来大臣等亦不能保其竟无扰累，甚有关系。"为此规定"嗣后回部伯克身犯重罪，除持械拒捕临阵剿杀外，若已经拿获，不可即行正法，四品以上著拿送来京，五品以下审明具奏请旨"①。

(二)对重大政治案件也由清朝政府按《大清律》直接审办

乾隆二十九年（1764），喀什噶尔伊什罕伯克阿布都喇伊木，私自派人出境，有意结交境外一些部落，并泄露有关新疆情况被发现。清朝政府认为这是有关国家安全、私交外藩的重大政治事件，特在上谕中说："降旨晓谕众回人，我大国之例，凡私将内地事务漏泄与外藩者，其罪即同反叛，妻子亦应从坐。"②后来，清朝政府以'交通外藩、希图反叛'的罪名，将阿布都喇伊木解送北京处死，其子也被牵连处死，其妻女等被罚为奴。

①《清高宗实录》卷 617。
②《清高宗实录》卷 707。

(三)对影响重大的刑事案件按《大清律》办理

乾隆二十六年（1761)，维吾尔族管理屯田的小头目伊斯拉木与人口角，杀死一人，杀伤数人。按《回人旧例》，即原伊斯兰教法和当地习惯法，此种杀人罪可以用财物赔偿的办法抵罪。对此，清朝政府认为应废除这一旧的“回人例”，而照《大清律》进行审理，以杀人抵命的有关条款把伊斯拉木处以绞刑。后来，伊斯拉木因立有军功虽没被处死，但清朝政府在上谕中特别声明：“此案特因伊斯拉木稍有劳绩，是以格外加恩，否则按律定拟，断不姑宽，仍晓示回众知之。”①乾隆四十一年(1776)，维吾尔族农奴呼达拜底达里雅忒克勒底，因不堪忍受主人虐待，用斧子将呢雅思豁卓砍死，并将其之母砍伤，当地官府打算按《回人旧例》将呼处死。清朝政府得此奏报后，认为原判不妥，应按照《大清律》中的“奴仆杀死家主例，凌迟处死”，并为此发布上谕说：“向来回疆此等罪犯，仅止枷杖，嗣后如有罪犯发遣者，悉照内地之例问拟。”②这里的“内地之例”,即指当时全国通行的《大清律》。乾隆五十七年(1792)，维吾尔族人托虎塔殴打胞兄迈玛特额则斯致死。对这一重大刑事案件，清朝政府十分重视，认为“新疆回子，归化有年，应谙悉内地法纪，今托虎塔殴死胞兄，即应照内地例案办理”，并为此通知新疆各地，“嗣后遇有似此紧要事件，均照内地成例办理”③。

道光年间(19世纪中期）以后，清朝政府根据变化了的政治形势，在南疆维吾尔族地区进一步推行《大清律》，减少因《回人旧例》所带来的司法方面的弊病。清朝政府在咸丰、

①《清高宗实录》卷646。
②《清高宗实录》卷1011。
③《清高宗实录》卷1413。

同治期间，不断发现南疆维吾尔族地区官员伯克借“查照回子经典议罪”之名，对广大维吾尔族群众滥施刑法，随意棍打杀害无辜群众，造成社会动荡。清朝政府对此发布上谕说：“前任参赞大臣裕瑞、降调参赞大臣德龄，办理斩绞各犯，擅照回子经典定罪，随时处决，且与律例不合，均著交部议处。常清前在叶尔羌参赞大臣任内，亦有查照经典定罪之案，著一并交部议处。”在对上述各官员进行处分的同时，清朝政府进一步明确规定：“嗣后各地定拟罪名，均著照律定拟，所有查经议罪一节，著永远禁止。”①清朝政府的这一规定，标志着南疆维吾尔族地区的司法制度又向前大大迈进了一步，长期沿袭的《回人旧例》，即伊斯兰教法和习惯法被明令废除，对进一步推动这一地区政教分离起了一定作用。

（四）清朝政府派人会审重大案件，并废除部分原始落后的刑具和刑罚

清朝政府治理新疆前，在南疆维吾尔族中存在着各种原始落后的刑具和刑罚。对此，《西域地理图说》“官制”中载：“其罚罪行刑之外，却又有刑无例，有罪无律焉。”对犯人随意用刑，随意定罪的现象比较普遍。其中如：灌脏水、剁手指、砍背膀、倒吊人、关地牢、穿木鞋、施夹棍、挖人心等等，使犯人轻者终身残疾，重则死于非命。清朝政府治理新疆后，立即废除部分酷刑，并对重大案件派人监督共审。《钦定回疆则例》特列了“阿奇木伯克不得私理刑讯重案”专条。规定：“各城阿奇木伯克等凡遇枷责，轻罪人犯准其自行办理，仍令禀明驻扎大臣存案备查。如遇有刑讯重案，阿奇木

①《清穆宗实录》卷25。清朝政府这一规定，因各种原因并没能完全执行，一直到新疆建省后，南疆维吾尔族地区的《回人旧例》在一些地方还在实行，新疆巡抚刘锦棠不得不奏准在这一地区变通执行《大清律》。

伯克不得滥设夹棍杠子，擅自受理，随时禀明本管大臣，听候委员会同审办。"[①]清朝政府的这一规定，对限制阿奇木伯克等人滥用司法权力起了一定作用。

总之，清朝政府治理新疆后，在司法方面进行了种种改革，使南疆维吾尔族地区的司法制度大大前进了一步，对此《西陲要略》一书说"：自投诚以来，凡遇死罪之囚，俱各报明处以律，其罪轻者，准依回俗折赎，无复向之残酷矣。"[②]更重要的是通过这些司法方面的变革，使南疆维吾尔族地区的政、教分离建立在更为广泛的政治基础之上，对促进这一地区整个社会经济的发展提供了司法方面的保证。

六、严厉打击非法宗教活动和作乱行为

清朝政府治理新疆后，深知伊斯兰教在南疆维吾尔族地区政治社会生活中的重要影响，因此对伊斯兰教活动一直采取比较慎重的态度，对维吾尔族群众中的正常宗教活动实行保护和利用的政策，并一再宣布要平等对待维吾尔族中各教派的群众。为此，清朝政府曾采取了一些措施。例如，清朝政府平定大小和卓叛乱后，不但没有破坏南疆喀什噶尔地区的"旧和卓木坟墓"，而且还派维吾尔族农民群众专门看守保护，拨给"三十帕特玛地亩"土地作为保护修缮旧和卓墓的经费[③]。至于对当地众多的清真寺和其他宗教活动场所，清朝政府也一概给予保护，并不干预广大维吾尔族群众的正常宗教活动。又例如，乾隆四十九年（1784），南疆官府查获大和卓之子萨木萨克派人入境向维吾尔族群众收敛财物。对

①《回疆则例》卷6。

②《西陲要略》卷4。

③《清高宗实录》卷509。"三十帕特玛地亩"约合1600亩土地，这些土地的收入全部作为宗教活动经费。这部分土地史称"瓦合甫地"，即宗教用地，在南疆维吾尔族地区比较普遍。

此，清朝政府仅把与此事有直接关系的五人进行了处理，对一般参与的群众都免于追究，以免引起社会不稳。同时，清朝政府还想进一步招抚萨木萨克，秘密派人给萨木萨克送信，答应他只要归附清朝，不但生命有保证，而且可以送到北京给予高官厚禄"照霍集斯例"给以安置[①],霍集斯当时被清朝政府赏给郡王爵位，在北京安置。借以稳定南疆社会。后来，因各种原因，清朝政府对萨木萨克的招抚虽没有成功，但对南疆维吾尔族地区各教派群众的正常宗教活动均采取不干预和保护的政策，因此，在清朝治理后相当长一段时期内，这一地区不仅没有发生大的教派之间的斗争，而且也没有发生因宗教活动而引起的重大事件。

但是，对南疆维吾尔族地区发生的各类非法宗教活动，特别是后来以大小和卓后裔为首的极端宗教势力利用伊斯兰教所进行的各种暴力活动（史称"圣战"）则给以严厉打击。

（一）取缔伊斯兰教中各类非法宗教活动

在伊斯兰教的形成发展过程中，其内部形成了许多派别。这些教派之间为了争权夺利，在其上层统治者操纵利用下，往往酿成重大的流血冲突，影响社会稳定和社会经济的发展。因此，清朝政府对中国伊斯兰教的状况一直比较重视。乾隆四十九年（1784)，清朝政府在一次上谕中说："内地回人，其来已久。……新疆回人年班入觐，往来络绎，内地民人亦多至回疆贸易，其有查对经卷讲习规条者，习以为常，例所不禁，遂有红帽、白帽、新教、旧教之名。其实新疆之回人，正其旧教也。且现在内地回民所习之教、所讲之经，皆与喀什噶尔、叶尔羌等处回人经教无异，原无新旧

①《清高宗实录》卷 1202。

之别。”[①]这里“内地回人”，即今天的回族；“新疆回人”指维吾尔族。清朝政府这里所说的“旧教”，其实就是清朝政府治理新疆前后，南疆维吾尔族大多数群众信仰的伊斯兰教中的苏菲派（又称“依禅派”）。当时这一地区的两大教派黑山派和白山派，原都属于苏菲派，二者在根本教义上也没大的差别，只是在具体的宗教仪式上有所不同。黑山派和白山派之间的长期斗争，主要是这两派的上层宗教头目为了争权夺利而引起的。由于白山派首领大小和卓的叛乱，清朝政府治理新疆后对白山派群众的宗教活动防范比较严，以防止大小和卓后裔利用宗教搞颠覆作乱活动。乾隆四十五年（1780）前后，陕、甘两省回族伊斯兰教中因新、旧两派冲突不断，造成很大的动乱，清朝政府把伊斯兰教中的“新教”视为“邪教”，严加防范，压制取缔，并严禁这种“邪教”在南疆维吾尔族地区活动。

乾隆五十七年（1792），叶尔羌发现维吾尔族群众迈玛弟敏私自向内地回民李子重等18人传授伊斯兰教新教一事。对此清朝政府十分重视，严厉查办，迈玛弟敏被发往云南省充军，李子重等18人被处死，并在上谕中说：“老教回子念经诵典，向不摇头，高声朗诵。惟新教有此念法（默念摇头）。从前苏四十三、田五等人俱因学习新教，滋生事端。……今迈玛弟敏又于叶尔羌地方创建新教，李子重等私相传播已有十八人之多。……著传谕勒保，务宜留心查察，如回民等私习新教情事，即严拿办理，以断根株。”[②]

①《清高宗实录》卷1208。
②《清高宗实录》卷1410。

嘉庆十八年(1813)，清朝政府又发现喀什噶尔阿奇木伯克之妻色奇纳雇用境外宗教人士诵念“黑经”，极为重视，特把“严禁莫洛回子习念黑经以杜巫蛊惑众”也列入“回疆事宜规条十则”中。此条规定：“回俗凡婚嫁送老等事,所邀念经回子称为莫洛。……嗣后由各城驻扎大臣严饬该阿奇木伯克同阿浑等，留心访查，莫洛回子如有习念黑经者，报明审实，分别久暂，酌拟发遣枷责。”[①]“莫洛”,今一般译为“毛拉”,《西域闻见录》卷 1 中说：“回童能书记者,谓之毛拉。”《回疆志》也说：“又有识字之回,号莫洛,惟粗通文义。”主要是指具有一定宗教知识和文化水平的年轻人。《回疆则例》卷 5 曾规定：“回疆各城驻扎大臣衙门,各准用通事十二名,毛拉十名。”可见，毛拉与阿訇有一定区别，可以在官府办事，充当文书一类的工作。清朝政府严禁毛拉学习诵念“黑经”，主要仍是为了防止各类非法宗教活动的发生。

（二）对以大小和卓后裔为代表的极端宗教势力的作乱行动给予严厉打击

大小和卓叛乱失败被杀，大和卓波罗尼都之子萨木萨克长大成人后在中亚一带不断活动。后来，萨木萨克之子玉素普、张格尔、巴布顶及其他们的后裔，在中亚浩罕支持纵容下，纠集人众，不断对南疆维吾尔族地区进行骚扰破坏，妄图恢复他们祖辈失去的旧有统治地位。特别是到 19 世纪 20 年代以后，他们利用新疆境内外各种势力，在浩罕军队的支持庇护下，更是多次窜人南疆进行大规模的作乱行动，成为长期影响新疆，特别是南疆维吾尔族地区政治社会稳定的重要因素。对此，清朝政府一直比较重视，并对这种作乱行为给予

①《新疆识略》卷 3。

严厉打击。

清朝政府治理新疆不久，就多次发现查获萨木萨克从境外派人到南疆维吾尔族地区在自己信徒中秘密串联，聚敛钱财。对此，清朝政府一再命当地官府驻军查拿，对直接参与此事者严办。由于当时清朝政府在南疆沿边一带防守严密，加上社会比较稳定，因此，和卓后裔的一些活动皆没能在南疆引起什么大的社会动荡，包括乾隆四十九年（1784）萨木萨克勾结已经归附清朝政府的布鲁特首领阿其睦、燕起父子掀起的叛乱行动，也很快被清朝政府派兵平定。

但是，从嘉庆末年(1820）开始，和卓后裔的作乱行动更逐渐频繁，而且规模也比较大。

道光六年(1826)六月，张格尔伙同浩罕头目爱萨带一些匪徒乘夜窜入喀什噶尔地区，以和卓身份号召当地部分群众发动暴乱。数日后，暴动队伍扩大，驻当地清朝军队出动镇压，失利后退回城内防守。这时，浩罕大批军队侵入，帮助乱军攻城夺地、抢劫财物。到年底，暴动扩大到喀什噶尔、叶尔羌、和阗、英吉沙尔整个南疆西部地区，并有进一步向阿克苏、乌什地区蔓延的趋势。清朝政府闻讯后立即从全国调动4万余名军队进疆作战。到道光七年（1827)底，清朝政府不仅完全平定了和卓后裔最大的一次暴乱，而且还活捉张格尔，押送北京处死，给和卓势力及外来侵略势力一次沉重打击。

张格尔之乱失败后，浩罕与和卓后裔不甘心失败，又于道光十年(1830)趁清朝平乱大军撤出南疆地区的机会，再次发动暴乱。这次是浩罕军队直接打头阵，挟持张格尔之兄玉素普，借以欺骗维吾尔族群众。南疆维吾尔族广大军民从张格尔之乱中，已经识破了这些和卓后裔的本来面目，因此与驻防清军协同作战，坚守城市，使玉素普的这次作乱规模比

张格尔之乱小得多。到这年底，在内地进疆清军的支援下，玉素普之乱很快被平定，玉素普本人在浩罕军队挟持下仓皇逃到境外，免于被擒。

以后，和卓后裔倭里罕、迈买的明、铁完库里、布素鲁克（多为大和卓的子孙或曾孙一辈）等人在浩罕支持下又多次在南疆地区侵扰作乱，但在清朝军队的镇压下都很快以失败告终。和卓后裔的这些作乱行动，每次都有外来侵略势力的支持，不仅给南疆维吾尔族广大群众带来沉重灾难，“田园庐舍蹂躏殆尽”“其暴虐甚于从前和卓千倍万倍”[①]，而且也严重地危害着新疆地区政治社会的稳定和中国西北边疆地区的安全，其后果是十分严重的。

第七节　建站修路，保持通讯畅通

中国地域辽阔，民族众多，为了加强中央集权，保持中央政府的政令畅通，历代中央政府都十分重视交通通讯方面的建设。清朝政府自然也不例外。早在入主北京掌握中国中央政权之初，面对治理下的辽阔疆土和各个边疆地区复杂的政治状况，清朝政府就已经懂得‘驿递乃国家之血脉’这个道理，把保持全国交通通讯的畅通视为“第一紧要急务”来抓[②]。

清朝政府在统一新疆过程中，长期用兵中国西北地区，为了指挥战争和保证前方军队的粮饷供应，在西北各交通沿线设置了众多的军台、驿站、营塘，动用大量人力物力以保持道

①《清宣宗实录》卷 18。
②席裕福：《皇朝政典数纂》卷 451。

路通讯畅通。清朝政府治理新疆后，仍然非常重视这一地区的交通通讯工作。新疆距京师遥远，境内高山大川、沙漠戈壁阻隔，交通不便，在科学技术、交通通讯手段落后的古代，要想保持新疆与内地及新疆境内各地区之间交通通讯畅通并非易事。新疆经济发展比较落后，各地官府和驻军所需物质、经费许多要从内地运送；新疆办事驻防的官员军队中，一部分人要从内地定期更换调防；内地不少商人群众到新疆经商生产；新疆各族首领及众多其他人员不断到内地京师朝觐办事；各地方官员随时向中央政府报告情况及中央政府各项命令指示的下达，等等，都一刻离不开交通和通讯。因此，能否保证新疆与内地及新疆各地区之间交通通讯的畅通无阻，是关系到新疆政局稳定和社会经济发展及中国西北边防安全的大事。为此，清朝政府投入了大量的人力物力，制定实施了一系列行之有效的政策措施。

一、勘定路线

（一）新疆与内地的交通通讯路线

当时从新疆到北京主要有两条路线：一条是“大路”，另一条是“沿边一路”。“大路”的行走路线是嘉峪关→肃州→兰州→西安→山西→直隶（今河北省）→北京；“沿边一路”的行走路线是嘉峪关→肃州→宁夏（时属甘肃省）→榆林(今山西省北)→北京。新疆到北京或从北京到新疆，一般皆走“大路”，只是在特殊情况下，例如蒙古各部首领长期过游牧生活，不耐酷热才改走“沿边一路”。另外，新疆这时通往内地的还有其他道路。嘉庆元年（1796），塔尔巴哈台参赞大臣伍弥乌逊奏称：“塔尔巴哈台每年所进马匹由内地行走，关外沙漠辽远，天气炎热。嗣后请照乌里雅苏台、科布多例，由

阿勒台一带行走，庶免烦扰内地驿站。”[①]清朝政府遂即批准了伍弥乌逊的奏请。这里所说的“阿勒台一路”，就是清代文献中所说的北路。在康熙、雍正两朝用兵西北，与厄鲁特蒙古各部军队作战时，这是清朝政府进行运输的一条重要道路。18世纪中叶清朝统一天山南北后，治理新疆的重心放在伊犁、乌鲁木齐一线，甘肃的河西走廊完全开通，这条道路才逐渐冷落下来。但是，从伍弥乌逊的奏报中看，这条道路也并没有完全放弃，仍在使用。后来，咸丰、同治时期，陕甘回民起义爆发，甘肃河西走廊及陕甘大道中断，这条道路又成为新疆与北京联系的一条重要通道。

（二）新疆境内的主要交通通讯路线

新疆今天这种特殊的地形地貌和自然状况，是大自然在数十万年、甚至数百万年的长期沧海桑田变化中形成的，而人类在这块土地上活动的时间已知的仅数万年。在这段时间内、特别是在有比较可信的文字记载的数千年中，新疆这种地形地貌和自然状况基本没有发生大的变化。在生产力严重落后的古代，人类的活动受到大自然的极大制约。因此，新疆这种特殊的自然环境，决定了新疆境内交通通讯路线长期只能沿着天山南北两大盆地（塔里木盆地和准噶尔盆地）的边缘，在各个绿洲中穿行。当时新疆境内天山南北的交通通讯道路，与今天天山南北交通通讯道路走向大致一样。对此，清代有关文献记载的都比较详细。

同时，从清代文献记载中知道，当时穿越天山联系南北疆地区的还有几条道路：

哈密至巴里坤。这是新疆境内联系天山南北地区的最东

①《清仁宗实录》卷4。

边一条通道。清朝统一天山南北过程中，巴里坤曾是西路军的大本营，所需粮食军械多从内地先转运至哈密，再越天山运到巴里坤，这条道路曾发挥过重要作用。清朝政府治理新疆后，这条道路继续使用，从内地赴乌鲁木齐、伊犁等北疆地区的许多人员都从此翻越天山。

吐鲁番至乌鲁木齐。这是新疆境内联系天山南北最重要的一条通道。这条通道由于地势比较平坦易行，自古就是联系天山南北的最重要一条通道。清朝政府治理新疆后，乌鲁木齐成为天山北部的重要军政中心之一，乌鲁木齐至吐鲁番这条道路显得更为重要，不仅是通南疆的主要通道，而且也是通往内地的重要通道。

伊犁至阿克苏。这条路在清朝政府治理新疆前也早已存在，并不断有人行走。清朝政府治理新疆后，立即修复这条通道。乾隆二十五年(1760)三月参赞大臣舒赫德奏称“由阿克苏至伊犁，台站马匹不足，请将库车所有之马千余匹选择备用”；“由阿克苏至穆素尔岭请设六台，岭上无水，酌为步站，过岭至海努克，台站人数酌量增添为三大台，俱派察哈尔总管敏珠尔、原任副都统杨桑阿办理”[1]。由于这条道路是伊犁通南疆的捷径，因此清朝政府非常重视其畅通，曾特派 70 户维吾尔族群众进行专门管护，为沟通天山南北物质文化交流发挥了重要作用。

另外，从清朝的有关文献记载看，当时贯穿天山南北的还有其他几条道路。对此，光绪八年(1882)十二月，刘锦棠有一段具体说明“自准部定，回疆全入版图，辟山通道，择要安设卡伦台站，南北一气贯注。……查伊犁通南（疆）捷径有四：

①《清高宗实录》卷 609。

一自那喇特卡伦，经朱勒都斯、察罕通格尔山，以达喀喇沙尔；一由穆素尔达巴罕渡特克斯河，逾冰岭以达阿克苏之札木台；一出伊克哈布哈克卡，越贡古鲁克达巴罕以达乌什；一出鄂尔果珠勒卡伦，逾善塔斯巴尔珲丽山，渡纳林河以达喀什噶尔。”①从刘锦棠此话中知道，清朝政府治理新疆初期，至少有四条路可以从伊犁通往南疆，但是在这四条道路中，据刘锦棠说，伊犁至喀喇沙尔一条当时因战乱失修已不甚畅通；伊犁至阿克苏一条要翻越冰岭，十分难行；伊犁通喀什噶尔一路早被沙俄侵占；伊犁通乌什一路一定要保住，不被沙俄侵占（但在刘锦棠此奏折发出后不久也被沙俄侵占），伊犁与南疆的交通当时已不甚畅通了。

二、设置机构

清朝政府治理新疆后，为了维持道路畅道，在各主要交通沿线设置有军台、驿站、营塘等各种机构，派驻各族军民常年守护，并配置各种交通工具以供来往行人使用。新疆各主要交通道路，由于大多处于人烟稀少的荒漠戈壁中，因此新疆设置的机构许多也不同于内地。其中最主要的表现是，军台数目不仅多，而且遍布天山南北各地。

(一)军台

《三州辑略》卷 5 中说“军台之名,始于军营。”《新疆志稿》也说“有清驿传之制,起于康熙年间,用兵西域。大学士富宁安奏设哈密、巴里坤军台。”可见,清代新疆军台的设立,与军事有关，其任务也主要是传递军事情报、作战命令等。

清朝政府治理新疆后，为了保持和加强新疆的交通通讯联络，原统一新疆过程中设立的军台不仅基本完整地保留了

①《刘襄勤公奏稿》卷 4。

下来，而且还进一步的完善，成为维持新疆与内地及新疆各地区之间交通通讯畅通的重要机构。对此，清代文献都有较详细记载。

其中乌鲁木齐至伊犁，共设有 23 个军台。

乌鲁木齐经巴里坤至哈密，共设有 21 个军台。

乌鲁木齐经达坂城、吐鲁番至哈密，共设有 19 个军台。

在乌鲁木齐至伊犁中间的奎屯军台往西北连接塔尔巴哈台(今塔城)还设有 9 个军台。

从伊犁越天山经穆素尔岭至阿克苏共设有 15 个军台。

吐鲁番至阿克苏共设有 29 个军台。

阿克苏至乌什设有 4 个军台。

阿克苏经巴尔楚克至喀什噶尔共设有 15 个军台。

从阿克苏与喀什噶尔之间的巴尔楚克，经叶尔羌至和阗共设有 18 个军台。

另外，从喀什噶尔经英吉沙尔至叶尔羌还设有 8 个军台。

从上述军台数统计，新疆境内共设有军台 168 个，如果去掉几个重复的军台（底台），那么全疆军台总数在 160 个左右。这个数字在全国各省区也是首屈一指的。

（二）驿站

《三州辑略》卷 5 载，新疆“驿站之名仿乎直省”。这里的“直省”，即内地各省。驿站的设立，在中国历史悠久，据说早在先秦时期的周朝，就已经置邮传令。古代交通不便，政府传递命令，公文及信件，皆靠人背马驮。但是，人畜快速长途行走，必须随时更换休息，因此在各交通沿线便设立驿站备用。清朝入主北京后，为了加强各地区的联系，更进一步完善邮驿制度，驿站更是遍布全国各主要交通通讯沿线。对此，《大

清会典事例》卷 703 载："国家设立驿站，原为驰递军报及地方紧要事件。"驿站成为维持全国交通通讯的重要机构之一。

清朝政府治理新疆后，由于把统一新疆过程中设置的军台几乎完整地保留下来，担任各种交通通讯的任务，取代了内地驿站的功能，因此新疆设置的驿站不仅数目少，而且仅限于乌鲁木齐地区。

乾隆四十年(1775)，乌鲁木齐都统索诺木策凌奏称："巴里坤改归乌鲁木齐统辖，一切往来文移关系重大，未便绕道哈密、辟展驰递。且府厅州县平移公文，例不便擅交军台递送，应自巴里坤起，至迪化止，连底台站，共安一十六驿。"①可见，乌鲁木齐地区之所以在军台之外另设驿站，与清朝政府在这一地区实行郡县制度有关。按清朝惯例，镇迪道所属各级官员，皆为文职官员，来往公文只能由驿站传递，无权交由具有军事性质、属军队系统管辖的军台传递。这从另一个方面也说明，清朝政府治理新疆后，新疆各地遍设军台，而不像内地各省那样改为驿站，与清朝政府在新疆实行以军事治理为主的军府制度，驻各地官员皆为军事系统的武职官员有直接关系。从有关文献记载可知：

乌鲁木齐至巴里坤。有 16 个驿站，外加 2 个规模较小的"腰驿"，共有 18 个驿站。

乌鲁木齐至玛纳斯［乾隆四十四年（1779）设］，共 4 个驿站。

乌鲁木齐至吐鲁番。共有 7 个驿站。

（三）营塘

营塘又称"墩塘"，原是清朝政府在沿边地区及交通沿线

①《乌鲁木齐事宜》"驿站"。

设置的一种报警机构。古代交通通讯落后，遇有重大事件或紧急军情需要快速传递，往往缓不济急。故历代中央政府多在沿边及交通沿线设置墩堡派军驻守瞭望，白天举烟为号，晚上点火为号，一站接一站，可以快速传递警报。后来，有些营塘利用驻守人员房屋，也从事一些其他方面的临时性工作。

清朝政府治理新疆后，新疆大规模军事行动结束，局势平静，故原在天山南北设置的营塘大部分裁撤，只有在乌鲁木齐地区的交通沿线还保留有部分营塘，从事一些接待工作或其他临时交办的差务。因此《三州辑略》卷 5 中说“又有营塘，所以接差务为不时不需。”据有关文献记载，乌鲁木齐地区的营塘分布如下。乌鲁木齐经巴里坤至哈密共设有 22 个营塘。

乌鲁木齐经达坂城至吐鲁番共设有 3 个营塘。

乌鲁木齐至精河共设有 14 个营塘。

另外，从哈密至星星峡还设有 7 个营塘。

三、完善制度

清朝政府对全国的交通通讯工作（时称“邮驿”）一直很重视，在中央政府的“兵部”(六部之一)内专设“车驾清吏司”主管。在内地各省，“邮驿”事务则由省政府（时称“巡抚衙门”)中仅次于“巡抚”(一省最高行政长官)和“布政使”(一省最高财政民事长官)，居位第三的“按察使”(一省最高刑政长官)主管。在清朝集各种法律条目之大成的《大清律例》中，有关“邮驿”的共 18 条(属“兵律”)，对全国的“邮驿”事务制定了比较完善的法规。据有关资料统计，在清朝前期，全国共有 2 000 多个驿站、7 万多名驿夫，1.4 万多个递铺、4 万多名铺兵从事这项工作。“规模之大，组织之严密，效率之高，可谓空

前，对于统一多民族国家的形成和巩固发挥了重要作用”[①]。

18 世纪中期清朝政府治理新疆后，实行以军事为主的军府制度，担任天山南北各地“邮驿”任务的主要是军台，只是在实行郡县制度的乌鲁木齐地区设置有少数驿站，与内地“邮驿”制度有很大不同，因此在管理方面也有明显的地区民族特色，制定实施了与内地有很大不同的政策。

(一)驻守人员以绿营官兵为主、维吾尔族农民群众为辅

据成书于乾隆四十五年（1780)的《乌鲁木齐政略》中记载：乌鲁木齐西至伊犁、塔尔巴哈台设置的各军台，一般是每一军台派外委(绿营中低级军官)一员、绿营兵 15 名、笔帖式（略有文化、办理文书的人)1 名守护；乌鲁木齐至吐鲁番设置的各军台，一般是派外委 1 员、绿营兵 5 名、维吾尔族群众 9 名(户)、笔帖式 1 名守护。另外，乌鲁木齐地区设置的营塘，一般是每一处驻绿营士兵 5 名（马兵 2 名、步兵 3 名）。乌鲁木齐设置的驿站，由于受镇迪道主管，专门传递各州、县之间的公文，因此驻守人员不仅较少，而且人员也不从军队中派驻，一般是每驿站设驿书 1 名，马夫 2 名“以资常川专递公文”。

天山南路各地交通通讯路线长，又完全依靠军台，因此这一地区不仅军台数量多，而且驻守人员中维吾尔族群众也比较多。乾隆二十五年（1760)，参赞大臣舒赫德就南疆地区军台人员配置问题上奏说：“大兵进剿回部，安设台站，驰递事件务在迅速。……今各城平定，应酌量缓急，不糜帑亦不误公。查自叶尔羌至辟展，俱有回人居住，伊等善于步递，请每台派回人十户，兼绿营兵五人，识字之健锐营或西安兵一名，

①郭松义：《清朝典制》第 508~509 页，吉林文史出版社，1993 年。

以六品顶带署笔帖式管理。”[①]清朝政府遂批准了舒赫德的这个方案。后来，随着时间的推移和情况的变化，有些军台人员的配置发生变化，但总体上说，变化并不太大。据嘉庆初年成书的《回疆通志》记载看，在正常情况下，每两个军台派委笔帖式一员进行管理，每台设绿营士兵 5 名,维吾尔族群众 10 名(户)。少数大的军台绿营士兵可达 6~7 人,维吾尔族群众 10 人(户)以上。

按以上估算，全新疆从事各地军台、驿站、营塘工作的绿营官兵和维吾尔族群众总数当在数千人。这些各族军民长年驻守各交通通讯道路沿线，穿行于高山大漠、绿洲戈壁之间，以自己的辛勤劳动维护着新疆与内地及新疆各地方之间交通通讯的畅通。

（二）根据新疆各地条件配置交通通讯工具

为了保证新疆各台站工作正常开展，清朝政府根据新疆各地具体条件情况，配置了数量不等的马、牛、驴等牲畜及车辆等。同时，考虑到各台站往往远离人烟，还负有保卫本身安全和维护地方治安的任务，因此还给各台站配备了一定数量的武器。据《乌鲁木齐政略》等书记载：

乌鲁木齐以东至哈密各军台，一般是每台配置马 25~30 匹不等,车 3 辆。

乌鲁木齐以西至奎屯各个军台，一般是每台配置马 30 匹,车 3 辆。从库尔喀喇乌苏台至托和穆等各军台，每台除配置马 40 匹、车 3 辆外,另配置牛 10 只。对此,该书记载“所有伊犁运送该游牧文报、官物甚属谨要，经伊犁将军奏明，从伊犁底台至库尔喀喇乌苏台止，除每台原安马三十匹外，再

①《清高宗实录》卷 607。

添马十匹，牛十只。”[①]

乌鲁木齐地区的各驿站，据乾隆四十一年（1776）乌鲁木齐都统索诺木策凌奏称：“每驿安马四五匹不等。”[②]这种状况以后基本没有变化。

乌鲁木齐地区的各营塘，因不担负运输、通讯任务，故一般仅配量供驻塘士兵使用的生活用品，无马、牛、车等运输工具。

南疆各地军台任务繁重，又无驿站或营塘作为补充，本应配置更多的马匹、车辆等。但清朝政府认为驻各军台的维吾尔族群众“善于步递”，送递各种文报等多为步行，因此各军台配置的各种交通通讯工具反而比北疆地区各军台少。其实，这可能是因为南疆各军台多位于沙漠戈壁之中，水草较少，过多的牲畜不便喂养罢了。据《回疆通志》记载，喀喇沙尔地区所属各军台，每台有马“八九匹至十匹不等，车一辆至四辆不等”；库车地区所属 10 个军台，共有“马一百三十六匹，牛五十四只，车三十辆”，平均每台有马 13.6 匹、牛 5.4 只、车 3 辆；阿克苏地区各军台，每有台“马十四匹至十五六匹不等，牛十只至十二三只不等，每台车二辆”；喀什噶尔、叶尔羌、和阗等地各军台，一般也是每台有马 10 余匹、牛 10 只左右、车 3 辆左右，另外还配置有骡、驴等数头。

从上述可知，新疆各军台一般配置的马匹比较多，特别是北疆各军台，最多者可达 40 匹，这与军台的主要任务是传递文报信件，从事通讯工作有关。另外，各军台还配置有牛、车，南疆地区一些军台还配置有骡、驴，可见军台也担负一部

① 《乌鲁木齐政略》“军台”。
②《乌鲁木齐政略》“驿站”。

分运输任务。

（三）制定有关规章制度

为了保障交通通讯的畅通，清朝政府根据新疆的实际情况，制定了许多规章制度。其中主要有以下几项内容：

1.确定使用范围。

对什么人、在什么情况下可以使用各地的台站，清朝政府都有明确规定。来往新疆各地的军政官员、特别是由北京到新疆各地任职的军政官员，如果要使用各台站的交通工具，即所谓的“驰驿行走”，必须得到清朝政府的特批，并到兵部领取证件（时称“勘合”）。如果某一官员有急事要“驰驿行走”，还要到兵部领取特殊证明（时称“火牌”）。因此，在清代文献中，经常可以看到某某官员“驰驿前往”新疆的记载，这是因为新疆路程较远，如果完全由任职官员自己出资前往，会给任职官员增加不少负担。

新疆各地发送的奏折、公文、信件等，必须由当地主要官员亲自签发，才能交各台站传送。乾隆四十四年（1779），御史西城奏称，南疆各城协办大臣没有印信，无法加盖印封，各地台站便不接受传送他们的奏折，造成他们无法向中央政府直接报告情况。可见即使一个地区的副职官员，也不能随便使用台站传送公文信件。为了解决这一问题，后来清朝政府特允许南疆各地的副职官员以“专折请安”的形式向中央政府直接上奏折，但仍必须有当地正职官员加盖印封才能发送军台[①]。道光二十二年（1842），在伊犁“效力赎罪”的林则徐给家人写信说，十一月二十四日寄的家信是由伊犁将军加盖的官印，并随伊犁将军所发的奏折一起发送的，所以可以很快收

①《清高宗实录》卷1077。

到。“查此间规矩，非将军官封不得出境（参赞、领队俱无印，绥定镇兵虽有印，而相隔三十里，且彼畏将军，不敢以官封代人寄信——原注）”①。伊犁是当时新疆的军政中心，重要官员不少，但能直接使用军台发送奏折公文或用军台发送私人信件者,仅伊犁将军一人(伊犁总兵亦有此权,但不敢乱用)。从这里可以看出，清朝政府对新疆各地军台驿站的使用是限制极严的。

另外，各地官员一般公事或私事信件不许随便使用台站传递。乾隆三十二年（1767）肃州总兵俞金鳌调往伊犁任总兵，在起程时，利用驿站向朝廷报告起程日期，遭到清朝政府的斥责。清朝政府在上谕中说：“向来各省督抚等，于地方寻常公事，俱不准轻用驿马。至以本身私事，而由驿递奏，于例更为不合。”②嘉庆五年(1800)塔尔巴哈台参赞大臣乌雅勒达离任回京，向朝廷上奏请求赴内地军营效力。清朝政府认为“乃系私事，即谓无人可差，亦不应由驿递交通政司转奏”③，遭到斥责。林则徐在伊犁多次与内地家人朋友通信，皆是由于伊犁将军布彦泰从中帮助才得以由台站传递，否则，仅凭当时林则徐的身份是根本不可能的。

2.限定里程时限。

为了保证交通通讯上的畅通，特别是重要文报、命令能及时上报下达，对交付军台或驿站传递的公文、谕旨等，清朝政府都根据情况缓急规定了传递速度和时限。交由各台站传递的一般文件，多规定日行 300 里或 400 里。如果遇有重大

①《林则徐在伊犁》卷 3“书信”,内部资料。
②《清高宗实录》卷 801。
③《清仁宗实录》卷 60。

事件或军事行动，则要日行 500 里或 600 里，但这要在传递的文件上注明。在清代新疆邮驿史上，最高时限曾达到日行 800 里，但这极为罕见。道光八年(1828)，清军擒获作乱逆首张格尔，扬威将军长龄在喀什噶尔用“八百里加紧驰报红旗”向北京报捷①，从喀什噶尔到北京，红旗捷报仅用了 20 天时间。道光二十七年(1847)，南疆发生“七和卓”(7 个和卓后裔)之乱，清朝政府派兵镇压，在一次上谕中说：“倘大军奏捷，贼众悉就剿除，或将逆首阵毙，或被生擒，即著由八百里奏报。”②结果，由于清军布置不当，暴乱虽平定，但众和卓后裔皆逃出卡外，“八百里奏报”也没使用。对此，清朝政府在平定张格尔之乱时曾对在什么情况下，用何种时限作过一次规定：“拿获张逆，驰报红旗，用八百里具奏；或探得张逆确信，即日可以成擒，用六百里加紧；至办理善后事宜及一切复奏，止准用五百里驰报。”③至于在平时，则传递时限还要慢些。乾隆二十五年(1760)杨应琚就新疆传递时限奏称：“现在军务已竣，台站马匹应酌分缓急，口外办事大臣如所奏紧要，仍用六百里传牌速递，如寻常奏报者，皆用四百里。”④

在完全靠人、畜传递通讯的古代，每天要行数百里决非易事，即使快马往往也要日夜不停地奔驰。特别是遇到重大军事行动，军情紧急，奏报、命令都要及时上传下达，多用五六百里加紧，各军台人马日夜不停飞驰，其紧张艰苦程度可想而知，决非一人一骑所能跑完全程。因此，每个台站都各有人马随时准备行动，分段接力，如同今天运动场上的接力赛

①《清宣宗实录》卷 132。
②《清宣宗实录》卷 447。
③《清宣宗实录》卷 119。
④《清高宗实录》卷 612。

跑一样，一站接一站地不停传递，才能保证各种奏报、命令安全准时送到目的地。为此，清朝政府对违犯有关驰递规定人员的处罚也比较严厉。乾隆四十六年（1781），乌什参赞大臣绰克托因部属官员纠纷事向北京用 600 里时限报告，遭到清朝政府严厉斥责："似此无关紧要事件，徒劳驿站……著严行申饬。"[①]乾隆五十七年(1792)乌鲁木齐都统明亮因一件邪教案用 500 里时限向北京报告，也被清朝政府认为是"不识事之轻重，甚属糊涂"的事[②]。清朝政府不许新疆各地官员擅自提高时限，以防过度使用各地台站，更不许无故延误时限而误事。道光二十八年（1848），哈密苦水军台外委刘天秩，接到叶尔羌发往北京的奏报，派台兵骑马传递。台兵途遇大风将驿件遗失，后虽经找回，但已延误 7 天才送达北京。事后被清朝政府发现严厉查处。刘天秩被革职查办，其上司副将吉昌、都司刘存禄皆被"交部照例议处"[③]。

3. 严禁损坏泄密。

由于驿递的各种奏折、公文、谕旨等多事关国家大事，因此安全保密便显得非常重要。按照规定，凡要传送的驿件，都要装在专用的匣子内。如果是皇帝密旨装用的匣子，不但要严密包装，完好无损地送达目的地，而且当地官员拆开看过密旨后，所写的回复奏报还要用此匣子封好再送回到皇帝手上，不得稍有破损。中央政府军机处等交办的驿件，交由兵部的报捷处加具夹板封钉，用油纸或硬纸包好，粘上印花，外面再包一层黄色的布，用绳子捆好，交台站传递。新

①《清高宗实录》卷 1145。
②《清高宗实录》卷 1394。
③《清宣宗实录》卷 454。

疆各地官员送交的驿件，也要用纸、棉布、封套等包好，盖上印信才能交台站传递。但是，新疆距内地路途遥远，往往要数十天、甚至数月才能到达，长途磨损，也难免有所损坏。特别是一些不重要的公文或私人信件，由于传递人员不注意，更容易损坏。例如林则徐在伊犁时，其家人从西安寄给他的信件中，有的就拆破外露。为此他特意对家人说，以后往伊犁寄信，一是要托西安将军或陕西巡抚加封转寄，二是要加封加固包好，这样比较安全快捷。同时，在各重要驿件传递过程中，严禁递送人员拆开偷看，更不许私自装入其他信件。对此，《大清律例》中有关条款明确规定：“凡军台文报，如有将报匣夹板及兵部加封事件，擅敢拆动以致泄露事情者……无论官兵、马夫，即按军法从事，其专管台站之文武员弁革职拿问。”[①]道光二年(1822)清朝政府发现巴里坤呈报的公文中有私自装进去的‘无名揭帖’(无名信),大为生气，命巴里坤领队大臣严厉追查，“实力整顿”各台站[②]。

4. 派人定期巡查。

乾隆二十五年（1760)参赞大臣舒赫德奏称：“大兵进剿回部，安设台站，驰递事件务在迅速，时有大员巡查。”[③]后来，这种巡查制度一直保留下来，检查各台站马匹、车辆损失情况、士兵群众的生活及工作情况。“对军台接递文报如无贻误及台站牛马倒毙不致过额者”[④]进行奖励，对违犯有关规定者进行处罚，对督促各地台站工作的正常进行起了一

①刘广生：《中国古代邮驿史》，人民邮电出版社，1986 年。
②《清宣宗实录》卷 44。
③《清高宗实录》卷 607。
④《回疆通志》卷 7。

定作用。

第八节 设卡巡查，巩固西北边防

18 世纪中叶清朝政府治理新疆后，中国西北边疆地区地域辽阔，地形复杂，民族众多，政治形势与内地各省区有很大不同。为了巩固中国西北边防，维护边疆地区的安全，清朝政府采取了一系列行之有效的政策措施。除前面提到的驻军、屯田、筑城、通邮等等以外，其中最直接、最重要的两项重大措施就是在新疆沿边一带设置卡伦和定期派兵对新疆沿边一带进行巡查。

一、设置卡伦

"卡伦"在清代汉文献中亦写作"卡路"、"喀伦"、"喀龙"等，是满语音译，意为哨所①。清朝初年，在中国东北、蒙古等一些地区的交通要道或重点防卫地方就设有卡伦，主要是稽查行人或保护特定的目标。清朝政府在统一天山南北过程中，在中国西北地区开始设置卡伦，主要用于维护交通安全或地方治安。

18 世纪中叶清朝政府统一天山南北后，"凡严疆扼塞，毗接藩封之处，为之卡伦"，开始在新疆各地，特别是在沿边地区设置卡伦，用以维护中国西北边疆地区的安全和新疆地区社会的稳定。下面就新疆卡伦的设置、分布、管理、作用等分别作以叙述。

①据于福顺《清代新疆卡伦述略》认为："卡伦源于古突厥语，出现在我国历史上辽代，后为女真族沿用，直至清代译为汉语。卡伦最古的原意是武器的瞄准星，后来演变为'哨'或'哨所'"，《历史研究》1979 年第 4 期。

(一) 设 置

据《乌鲁木齐政略》“卡伦”条载,乾隆二十六年(1761),副都统安泰奏称:“伊犁回部平定,中外一家,请将奈曼、明安至庾济、察罕布尔噶苏所设卡伦,展至乌鲁木齐驻扎。”清朝政府遂开始在乌鲁木齐地区设置卡伦。乾隆四十二年(1777)前后成书的《乌鲁木齐政略》载共有 11 个卡伦。但嘉庆十一年(1806)成书的《三州辑略》载共有 71 个卡伦。到嘉庆十四年(1809)成书的《西陲总统事略》载共有各类卡伦 80 个。看来,根据形势的需要,乌鲁木齐地区的卡伦有日渐增多的趋势。

伊犁地区地处中国西北边疆,又是当时新疆的军政中心,卡伦设置的数目更多。据乾隆四十二年(1777)成书的《伊江汇览》“台卡”条载:“伊犁所属境内周围旧设卡伦十五处,后续次添设卡伦十一处,共卡伦二十六处。”后来,伊犁地区的卡伦有较大增加。据嘉庆初年成书的《总统伊犁事宜》载,伊犁地区的卡伦总数已增加到 82 处。到道光初年时,据《新疆识略》载,卡伦总数更增加到 93个,其中“惠宁城领队大臣所管者十处,锡伯营领队大臣所管者十八处,索伦营领队大臣所管者十处,察哈尔营领队大臣所管者二十一处,厄鲁特营领队大臣所管者三十二处,营务处专管者二处。”①

塔尔巴哈台地区。乾隆二十八年(1763),清朝政府认为,“塔尔巴哈台与伊犁相接,若不筑城驻兵,设卡巡查游牧,则西北两路声势不能联属”②,决定在这一地区设立卡伦。据嘉庆初年成书的《塔尔巴哈台事宜》“卡伦”条载,这一地区共设

① 《新疆识略》卷 11。
② 《清高宗实录》卷 701。

有卡伦 17 个。另据嘉庆十四年（1809）成书的《西陲总统事略》卷 10“塔尔巴哈台”条载，卡伦总数增加到 29 个，其中城东北至额尔齐斯河界设 21 个，城西南至伊犁界设 8 个。

南疆地区。清朝政府治理新疆后，由于防御的重心放在天山北部，因此在南疆维吾尔族地区，不仅驻军较少，而且设置的卡伦也比北疆地区少得多。据嘉庆九年（1804）成书的《回疆通志》载，南疆共设有卡伦 53 个。其中：喀什噶尔地方 18 个，英吉沙尔地方 12 个，叶尔羌地方 7 个，和阗地方 1 个，阿克苏地方 2 个，乌什地方 6 个，库车地方 5 个，喀喇沙尔地方 2 个。

上述各地卡伦数字，因不是按统一时间统计的，因此并不十分准确。但从中仍可以看出，这一时期新疆卡伦不仅数目比较多，而且遍布天山南北各地。据上述最高数字统计，新疆卡伦总数共 253 个。于福顺在《清代新疆卡伦述略》一文中根据道光元年（1821）成书的《新疆识略》一书的数字统计说，新疆当时共有卡伦 250 余座，还是有根据的。卡伦有常设、移设、添设三种之分，随年代、季节变动较大，因此统计数字各书很不一致。

清朝政府治理新疆后，在天山南北各地设置的上述各卡伦，形成了一个比较完整的卡伦防御体系。道光朝前期，因张格尔等人的作乱，清朝政府对卡伦的设置作过部分调整，但整个布局变化不大。同治朝初年，中俄两国代表举行边界谈判，沙俄代表以武力作后盾，强迫中国代表同意以常驻卡伦划界，侵吞中国西北边疆地区大片领土，新疆境内的卡伦第一次发生大的变化。遂后，新疆政局动荡，沙俄、阿古柏匪帮入侵，各地卡伦几乎全部瓦解。光绪朝初年，清朝政府重新治理新疆后，特别是光绪十年（1884）新疆建省后，在各地又恢

复重建了不少卡伦。例如，为了抵御沙俄的进一步侵略，刘锦棠曾在帕米尔地区增设了苏满、六尔阿乌、阿克塔什等重要卡伦。但是，总的来说，这时新疆卡伦数目不仅大为减少，而且沿边地区的卡伦也因大片领土的丧失而不得不大大内移了。

（二）分布

遍布新疆各地的卡伦，是清朝政府稳定社会、巩固边防的重要工具之一。如果从其分布来说，有以下几个特点。

首先，天山北部明显地多于天山南部。从前述统计数字看,在全疆 253 个卡伦中，南疆各地仅有 53 个，约占五分之一左右。

其次，沿边地区明显地多于其他地区。在各地卡伦中，靠近沿边的伊犁地区最多。在南疆卡伦中，靠近沿边的喀什噶尔地区最多。

另外，卡伦多设在山口、渡口及其他交通要道，这是由卡伦的作用和性质决定的（后面详谈）。

这里需要特别指出的是，卡伦与军台、驿站、营塘虽然有时设在同一位置或同一交通沿线，但他们之间有很大的不同。除了其作用和功能有很大不同外，另一个重要区别是各地设置的台站一般地点都比较固定，而卡伦则不然，特别是在沿边地区的卡伦，经常随着任务的变化或季节的变化而随时增减或移动。因此，在清代新疆的卡伦中，还有常设、移设和添设卡伦之分。

常设卡伦，即长年固定设在某一地点的卡伦。这类卡伦，大多设在靠近内地的较大城镇附近或重要交通要道上。据《新疆识略》卷 11 载,在伊犁地区的 93 个卡伦中,有 27 个为常设卡伦，不到三分之一，其中重要的如博罗呼济尔卡伦、塔

勒奇卡伦、干珠尔卡伦、沁达兰卡伦、春稽卡伦、固勒扎卡伦、霍尔果斯卡伦等。这些卡伦离当时伊犁将军管辖下的边界都比较远，有的就在各城附近，常年驻守官兵，其主要任务是稽查来往行人车辆，以维护地方治安。

移设卡伦，即根据季节变化可以进行移动的卡伦。这类卡伦大多设在离城市比较远的牧区，主要任务也是管理及稽查各游牧部落是否有越境游牧或其他不法行为。在新疆沿边境内外,蒙古、哈萨克、布鲁特(今柯尔克孜族)等部落长期以游牧为主，“随畜逐水草”春夏秋冬四季在不同的地方放牧。为了对这些部落进行管理，设在这里的卡伦便不得不按季节跟随移动。例如，一部分哈萨克部落，夏季在斋桑泊（今哈萨克斯坦共和国境内）以西的布昆河、哈尔巴河流域一带游牧，塔尔巴哈台所属的北路夏季卡伦辉迈拉虎卡伦、经布昆卡伦、哈尔巴哈卡伦等，便设在斋桑泊西北一线。到了冬季，这些哈萨克部落迁移到避风温暖的斋桑泊以东以南地区游牧，塔尔巴哈台北部卡伦也就随之迁移到斋桑泊以东以南的玛呢图噶图勒干、布尔噶苏等地方。又例如伊犁地区锡伯营管理的 18 个卡伦中,其中 12 个就属于移设卡伦，像托里卡伦，春季设在托里，夏季移往额木纳察罕乌苏，秋季又移往托赖图，冬季再返回托里。

添设卡伦，即根据情况或季节变化临时增设的卡伦。这类卡伦一般担负的是临时性稽查任务，任务一旦完成，便裁撤取消。例如伊犁地区西南的达尔木图、厄莫根多罗图一带有大片可耕土地，每年春天派维吾尔族农民到这里种地，秋收后，这些维吾尔族农民便返回原驻地。为了维持这里的治安，每年夏天，伊犁将军便派军在这里设置卡伦。这种添设卡伦在整个卡伦中为数也不少，例如在伊犁索伦营所管理的 10

个卡伦中，其中 4 个便属添设卡伦。

从上述可知，清朝政府在新疆设置的这三种卡伦，只是因为担任的任务不同才决定其采取什么方式设置，其设置地点与当时中国在西北边疆地区的国界毫无关系。后来，沙俄利用军事威胁和外交欺骗为手段，强行以中国的“常设卡伦”划分中俄西部国界，侵吞中国大片领土，完全是一种侵略者的强盗逻辑。

（三）职 能

在 18 世纪中期清朝政府治理新疆后的一段时期内，中国所面临的国际形势还是比较平稳的。这时，西方资本主义刚刚起步不久，对外侵略扩张的矛头还没有直接指向中国。与中国相邻的俄罗斯这时还是一个实力比较弱的国家，对中国也没有构成直接的威胁。与清朝政府治理下的新疆相邻的哈萨克、布鲁特、浩罕、巴达克山等，这时不但政治势力比较弱小，经济发展比较落后，而且还表示“臣附”中国，愿意与清朝保持友好的关系。因此，清朝政府设在新疆境内，包括设在沿边各地卡伦的职能，除巩固边防，维护中国西北边疆地区安全外，还有管理游牧、稽查行人、监督贸易、保卫城镇、管理禁区等多种功能，是维护整个新疆地区政治社会稳定的一项重要措施。

管理游牧。清朝政府治理新疆后，天山南北分布有蒙古、哈萨克、布鲁特等众多游牧部落。在这些各民族、各部落中间，因争夺草场牧地、牲畜人口等事经常发生争执，甚至武装冲突。因此在清朝设置的卡伦中，有相当一部分是设在各牧场，专门管理各游牧民族、部落事务的。《新疆识略》中就说：“新疆旧设卡伦，以稽查各部之出入”，“其禁在于盗

窃”[①]。阿克苏办事大臣管辖下的两座卡伦，其任务就是“稽查喀喇沙尔所属之土尔扈特游牧”[②],以防止其越境游牧,侵扰其他地区的农业生产。特别是设在伊犁、塔尔巴哈台等地区沿边一带的卡伦，防止哈萨克部落越境游牧更是主要任务。对此,清朝政府在一次上谕中说“:雅尔、塔尔巴哈台等处,设卡驻兵，原以驱逐内徙之哈萨克。”[③]

稽查行人。《新疆识略》在叙述伊犁地区卡伦时说“:新疆南北各城皆设卡伦，而伊犁为最多。伊犁境内东北则有察哈尔，西北则有索伦，西南则有锡伯，自西南至东南则有厄鲁特,四营环处,其禁在于私越。”伊犁附近“又有铜厂、铅厂、屯工、船工,安置发遣罪人,其禁在于捕逃”[④]。伊犁是当时新疆军政中心，地处边陲，不仅是各民族聚居之地，而且也是对外贸易和交往的重要地区之一，还是清朝政府安置内地各类犯人(“废员”和“遣犯”)的重要地区之一,人员成分十分复杂（据当时统计，伊犁地区仅各类服役的遣犯就多达数千人）。因此，清朝政府对这一地区的安全稳定特别关注，在各交通出入要道设置卡伦，专门稽查往来行人，防止遣犯逃脱或外人随意进入。另外，设置在南疆地区的一些卡伦，也担负有稽查过往行人的任务。《新疆回部志》对此记载说“:相度形势险要、水草蕃盛处设立卡伦，派委侍卫，率兵丁回人驻扎稽查。复于要隘设立小卡伦，昼则登高瞭望,夜则伏路侦候,缉拿逃犯。”[⑤]

①《新疆识略》卷 11。
②《西陲总统事略》卷 3。
③《清高宗实录》卷 758。
④《新疆识略》卷 1、卷 2。
⑤《新疆回部志》卷 4。

管理禁区。新疆矿藏丰富,有金、银、铜、铁、玉石等可以利用。但是,出于地方治安等方面的考虑,清朝政府严禁私人进入这些地方开采,在这些地区设置卡伦进行管理。和田地区玉石自古闻名,是当时内地许多人喜爱的珍品,除官府组织人进行开采外,每年都有不少人私自开采。清朝政府在"城外之东西河,共设卡伦十二处,专为稽查采玉回民"①。叶尔羌城西南的密尔岱山也盛产玉石,每年夏季不少群众私自采挖,清朝政府为此在这里设置"密尔岱卡伦,禁采玉"②。塔尔巴哈台地区的达尔达木图地方盛产黄金,内地大批流民拥入这里采金,清朝政府在这里"于通山路径安设卡伦,拨派弁兵防守稽查,申严禁令"③。伊犁设立铜厂,派人采铜铸钱,也在铜厂附近设置卡伦进行管理。

巩固边防。清朝政府治理新疆后,对国内外一再声明,凡准噶尔部旧有游牧地区,皆为中国领土,禁止这时在沿边一带游牧、被清朝政府视为"外藩"的哈萨克、布鲁特等部落随意"越境游牧",进入这些地区。为此,清朝政府在沿边设置众多卡伦,用以阻止和稽查私自"越境游牧"的哈萨克、布鲁特部众。后来,清朝政府改变政策,允许一部分哈萨克部落内附,这些卡伦又担负向他们收取租税,进行管理的职能。19世纪40年代前后,随着沙俄对中国西北边疆地区大片领土的吞并,清朝政府设在沿边地区的卡伦更成为抵御沙俄侵略的重要据点,驻守这些卡伦的中国官兵多次直接与入侵的沙俄军队作战,在守护中国西北边疆地区领土中发挥了重要作用。例如伊犁地区的博罗胡吉尔卡伦、鄂尔果珠勒卡伦、春济

①《清史稿》卷137。
②《西域水道记》卷1。
③《清仁宗实录》卷201。

卡伦等，中国守军在同治初年抗击沙俄军队的入侵中，英勇作战，曾多次击退装备精良的敌军，使沙俄军队侵占这一地区的阴谋始终没有得逞①。

另外，在特殊的情况下，卡伦还担负一些其他方面的任务。例如塔尔巴哈台地区的一些卡伦，在台站比较少的一些地方，还担负有通讯的任务。又例如在平定张格尔之乱中，南疆一些地方的卡伦还担负一些警卫任务和运输任务等。但这些任务往往都是临时性质的。

（四）管理

由于新疆卡伦担负任务的特殊性和在维护新疆政治社会稳定、保卫中国西北边防中的重要性，因此清朝政府对卡伦的管理与对同期设立的军台、驿站、营塘的管理也有很大不同。

首先，驻守卡伦的军队不同。如前所述，驻守遍布全疆各地的军台、驿站、营塘的军队，几乎全部是绿营官兵。而卡伦则不同，驻守的军队则几乎全部是以满族为主的八旗官兵。在清代常备军队中，由于八旗军队的政治地位、经济状况都比绿营好，又专门从事军事训练，因此战斗力要强一些（前期更如此）。清朝政府让绿营军队负责台站，让八旗军队负责卡伦，也可见对卡伦的重视。伊犁、塔尔巴哈台两地的卡伦，全部由伊犁的满洲八旗和锡伯、索伦、察哈尔、厄鲁特八旗军队驻守。只有南疆和乌鲁木齐地区的少数卡伦有绿营官兵驻守。

其次，驻守卡伦的军队人数较多。在全疆各地的军台中，

①中国社会科学院近代史所：《沙俄侵华史》（第三卷）第 195~196 页，人民出版社，1981 年。

每个军台一般仅驻守绿营士兵数人，最多者也超不过 10人。而驻守卡伦的军队人员，一般也在 10 人以上，最多者可达 30 人以上。例如南疆一些地方驻守同一地点的军台，每台士兵为 3 至 5 人,而卡伦驻军都在 10 人以上。

再次，主要官员多从北京中央政府派遣。如前所述，各地台站的主管官员皆由新疆本地绿营军队中选派。但卡伦则不同。据《新疆识略》卷 5 载，乾隆二十六年(1761) ,伊犁办事大臣阿桂奏定，伊犁“ 卡伦侍卫十五员 ,营务处酌留一二员 ,(其余)分拨各营卡伦当差 ,由京头、二、三等侍卫及护军参领、副护军参领、委护军参领派来 ,三年更换 ”。据《回疆通志》卷 7 载，喀什噶尔地区各主要卡伦的官员，也是由北京中央政府派来的侍卫担任，“ 三年更换 ”。新疆其他地区的卡伦也如此。“ 侍卫 ” 是清朝政府中的一种官名，专门掌管皇宫及皇帝安全的警卫 ,分为一、二、三等(另有蓝翎侍卫 ,级别更低),皆为满族八旗中的皇室亲贵子弟充任。“ 参领 ”，为八旗军队中的中级军官 ,满语叫“ 甲喇额真 ”。总之 ,这些从北京中央政府派到新疆各卡伦的官员，其政治地位明显地高于驻各地军台的绿营军官。这些人被派往新疆任职，清朝政府一方面是为了加强对各卡伦的管理，另一方面更重要的是为了让这些在京城长大的八旗子弟到边疆比较艰苦的地方进行磨炼，为清朝统治阶级培养有用的人才。

另外，卡伦的一切事务由驻新疆各地的最高军政官员（多为满族官员）主管。如前所述，新疆台站皆归各地驻防的绿营军队管理，而绿营军队的最高长官乌鲁木齐提督、巴里坤总兵、伊犁总兵等在各地皆受制于当地的最高军政长官。而卡伦则不同，其具体事务皆由各地最高军政长官直接管理。例如伊犁地区的卡伦，清朝政府明确规定：“ 沿边卡伦严

禁私行出入。如本管某营领队大臣巡查所管卡伦，由某卡至某卡，各该卡伦侍卫随时具报营务处禀知将军，虽领队大臣亦不得擅出卡伦。凡应出卡伦公干者，俱由营务处请示将军传檄为凭。除照例贸易者外，如有外来夷众，卡伦侍卫立即报营务处，禀知将军定夺。”①同样，乌鲁木齐、塔尔巴哈台、南疆等地区的卡伦事务，也都有当地最高军政长官乌鲁木齐都统、塔尔巴哈台参赞大臣和喀什噶尔参赞大臣主管。

最后，武器的配备比较齐全。新疆各地卡伦官兵配备的武器除有刀、矛、弓箭外，还有当时比较先进的“鸟枪”，即火药枪械。例如喀什噶尔地区沿边各主要卡伦，都配备有 10 至 20 枝不等的鸟枪及其他各类武器，加上驻卡官兵也比较多，可以形成一支比较强的战斗力，比当地各军台的战斗力强得多。

二、定期巡查

新疆地域辽阔，地形复杂，边防线漫长，仅靠设置比较固定、为数又有限的卡伦来巩固边防，保卫沿边地区的安全，显然不够。为此，清朝政府以卡伦为基础，又制定实施了一套比较完整的巡查制度，形成点线结合，以保障新疆地区，特别是新疆沿边地区的安全。

在清代文献中，卡伦官兵驻守一地执行任务，称为“座卡”。相邻两卡伦之间，派军队按规定路线进行巡查，并按约定时间在一定地点会合，互换凭证，称为“递筹”。特别是对新疆沿边地区的巡查，清朝政府十分重视，每年都亲自过问，随时了解情况，发布有关命令，以保证巡查能正常进行。

清朝政府在中国西北沿边地区的武装巡查活动，早在平

①《新疆识略》卷 5。

定准噶尔部军队叛乱时就已经开始。那时巡查的目的，主要是为了肃清这一地区叛军的残余势力，以确保当地的稳定和交通通讯的安全。

18 世纪中期清朝政府治理新疆后，中国西北疆域固定下来，清朝政府对巴尔喀什湖以东以南地区的中国领土行使着有效的管辖。但是，由于长期战乱的影响，在清朝政府治理初期，这一广大地区内，人烟稀少，大片肥沃的土地无人耕种、优良的牧场闲置没用。这时，一些原在新疆沿边地区游牧的哈萨克、布鲁特部落便趁机私自“越境游牧”进入这一地区。为了维护中国西北边疆的安全，清朝政府便一再重申：“准噶尔荡平,凡有旧游牧,皆我版图”①;“尔哈萨克游牧颇宽广,理宜守其旧界，不可妄思逾越。尔等若谓为朕臣仆，各以游牧为请，岂有用兵平定之地而分给众人之理”②,不准哈萨克、布鲁特各部众进入游牧。

但是，一纸命令和为数有限的卡伦并不能阻挡一些哈萨克、布鲁特部落牧民的进入。在这些长期流动游牧的牧民心中，山川河流、草原牧场是大自然的恩赐，进入闲置地方游牧是理所当然。为此，清朝政府不得不派军队进行巡查，驱逐这些私自“越境游牧”的哈萨克、布鲁特部众。清朝政府在乾隆二十八年(1763)的一次上谕说:“吹、塔拉斯、沙喇伯勒,俱在伊犁以西……原系厄鲁特游牧。……著传谕明瑞等，酌派人员,率同熟悉地理之厄鲁特,前往吹、塔拉斯、阿勒和硕、沙喇伯勒等处巡查，若哈萨克、布鲁特等仍有越境游牧者，即晓示

① 《清高宗实录》卷 617。
② 《清高宗实录》卷 617。

该头目，速行驱逐，不可令伊等阑入内地。”[①]上述这些地方皆在今中亚各共和国境内。可见，在清朝政府治理新疆前期，清朝军队在新疆沿边地区巡查的目的，主要是阻止和驱逐非法‘越境游牧’的哈萨克、布鲁特等各部牧民。

乾隆二十三年（1758），定边将军兆惠就带领清军开始巡查这时已被清朝政府治理下的伊犁西部地区。当年春天，兆惠等人从伊犁河向西过察林河、越善塔斯，巡查了特穆尔图淖尔（今中亚伊塞克湖）、楚河、塔拉斯河，以及沙喇伯勒、巴尔珲岭、纳林河等巴尔喀什湖以东，伊犁河以南的广大地区。乾隆二十六年(1761），伊犁清军数百名又在办事大臣阿桂、副都统新柱带领下，前往巴尔喀什湖以东、伊犁河以北的广大地区巡查，驱逐非法“越境游牧”的哈萨克部落牧民。清朝政府明确命令伊犁驻军，“每年巡查一次，有越界者，照前驱逐”[②]。

乾隆二十七年（1762)，伊犁将军设立。乾隆三十年(1765)塔尔巴哈台参赞大臣设立，专门负责新疆沿边地区的巡查工作，使巡查更进一步制度化、正常化。伊犁将军伊勒图奏定的“巡边章程”，就是有关这方面内容的具体化[③]。下面就有关巡查方面的主要内容作一简要叙述。

（一）巡查时间

据《西陲总统事略》卷十载：“乾隆四十二年，将军伊勒

①《清高宗实录》卷690。

②《清高宗实录》卷644。

③嘉庆年间成书的《西陲总统事略》提到此章程。道光十年（1830)，伊犁将军玉麟在奏折“为溯查巡勘边界旧案、摘要敬陈，并体察现在情形、酌筹办理、恭折奏请训示事”中也提到此章程，但章程原文尚未见到。这里只能据有关资料列其主要内容。

图奏明:伊犁卡伦令各营领队大臣分管,每年春、秋二季各巡查所属卡伦一次。”道光十年(1830)伊犁将军玉麟在奏折中说:“自伊勒图等奏定巡边章程后,历久遵行弗替。”[①]新疆是典型的大陆性气候,又处在北半球的高纬度季风地带,冬夏两季比较长,而春秋两季比较短。天山北部的伊犁、塔尔巴哈台等地区,冬季寒冷雪大,牧民一般都迁移到比较温暖避风的河谷、山窝中度冬(俗称‘冬窝子’),居住时间比较长。另外,夏季山间谷地或盆地比较炎热,牧民多迁移到水草茂盛、气候凉爽的高山牧场放牧(俗称‘夏牧场’),居住时间也比较长。而春秋两季正是牧民迁移转场的季节,流动性大,也是他们最容易“越境游牧”的季节。清朝政府每年在春、秋两季派兵对新疆沿边地区进行巡查,驱逐私自“越境游牧”的哈萨克、布鲁特等各部牧民,也就是很自然的了。

(二)巡查规模

乾隆二十五年(1760),清朝政府命伊犁办事大臣阿桂首次带兵巡查塔尔巴哈台地区,在命令中说:“著传谕阿桂等……以巡查边界为由,领兵四五百名,前往塔尔巴哈台等处。”因为是首次,所以清朝政府在命令中特说“兵数不宜太少”[②],在以后正常的每年巡查中,兵力比这略少。道光后期成书的《伊犁志略》载:“每年秋季特派领队大臣一员,巡逻哈萨克边界时,由两满营派协领一员,大城官二员,兵七十名;巴彦岱官一员,兵四十名;锡伯营官一员,兵三十名;索伦营官一员,兵三十名;察哈尔营官一员,兵六十名;额鲁特营官二员,兵七十名。共计官十员,兵三百名。”另外,乾隆二十七年

① 《清代外交史料》道光朝四。
② 《清高宗实录》卷613。

(1762)，伊犁办事大臣阿桂在奏折中也说：上年驱逐哈萨克后"仍有潜来过冬者,因遣伊勒图、丰纳亨,带兵三百余名前往巡查"[①]。可见，在正常情况下，每支沿边巡查的清军大约在300人左右，并且由各族军队共同组成，一名领队大臣统一带领指挥。

（三）巡查路线

清朝政府派兵对新疆沿边地区的巡查路线，根据当时新疆境内外的政治形势和巡查任务的变化，大致可以分为三个时期。

第一个时期，即清朝政府治理新疆初期，时间大约在乾隆二十二年(1757)至乾隆三十一年(1766)。这一时期，由于清朝军队对新疆沿边地区巡查的任务，主要是阻止和驱逐"越境游牧"的哈萨克、布鲁特部落牧民，因此清军巡查的路线不仅比较靠近中国西北边疆的沿边地区，而且多为已经发现有哈萨克、布鲁特等部落牧民'越境游牧'的地方。

在这一时期，由于塔尔巴哈台地区的肇丰城（在雅尔地方）及后来的绥靖城（在楚呼楚地方）还没建成，塔尔巴哈台参赞大臣也没有设立，塔尔巴哈台地区还没有常驻军队，因此对这一地区巡查的军队皆从伊犁派出。这样，对新疆西北沿边地区的巡查便以伊犁为中心，分西、北两条路线进行（阿勒泰地区当时属科布多参赞大臣管辖，由科布多派兵巡查）。

第一条路线，从伊犁北上西行，越阿勒坦额默勒山，折北绕库克乌苏河上游，再折东北过勒布什到巴尔喀什湖东端，沿爱古斯河、楚克里克河、布空河，到斋桑湖北、额尔齐斯河左岸的辉迈拉呼（这里设有著名的辉迈拉呼卡伦），在这里与

①《清高宗实录》卷 655。

从科布多派往阿勒泰地区巡查的军队会合。清朝军队的这条巡查路线，大致范围在今塔城地区以西、巴尔喀什湖以东、斋桑湖以南、伊犁河以北的广大地区（主要在今哈萨克斯坦共和国境内）。在清朝政府治理新疆前期，办事大臣阿桂、副都统伊柱、伊犁将军明瑞、领队大臣爱隆阿等人多次带军队对这些地区进行巡查，基本都是沿这条路线行走的[①]。

第二条路线，从伊犁西行向南，行至当地最远一个卡伦后，兵分两路，“南路自特穆尔图诺尔之南，由巴尔珲岭至塔拉斯、吹地方；北路沿伊犁河由古尔班阿里玛图到沙喇伯勒地”。两军分头巡查后，然后绕特穆尔图淖尔一周，一直巡查到此淖尔(湖)西南的纳林河、阿特巴什河一带，最后返回[②]。清军这条巡查路线的大致范围是，东从伊犁西南的卡伦起，西到巴尔喀什湖南端；北从伊犁河，南到纳林河，包括今天的楚河、塔拉斯河、纳林河流域和伊塞克湖及其周围广大地区（主要在今哈萨克斯坦共和国、吉尔吉斯共和国境内）。

从清朝军队上述巡查路线可以看出，这一时期的巡查，并不是巡边，因为在其巡查的地方，有些离当时中国西北边疆地区的边界还相当远。

第二个时期，即清朝政府治理新疆的中期，大致从乾隆三十三年(1768）至道光二十年(1840)。这一时期，随着清朝政府对大批“越境游牧”哈萨克的政策发生变化，使清朝军队巡查新疆沿边地区的任务也不仅是阻止和驱逐“越境游牧”哈萨克、布鲁特牧民一项，与之相适应，清朝军队在新疆沿边地区的巡查路线也做了较大调整。

①李之勤：“18 世纪中叶至 19 世纪中叶清代西北边疆的巡边制度和巡边路线”载《中国历史地理论丛》1995 年第 3 期。

②《平定准噶尔方略》续编，卷 23。

乾隆三十年(1765)，清朝政府首次允许“越境游牧”的哈萨克牧民塔塔拜等人“内附”，在中国西北沿边以内地方安置。从此“内附”清朝的哈萨克逐年增多,清朝政府便设官管理，使部分哈萨克成为当时新疆各族中的重要一员。乾隆三十二年(1767)，对众多“越境游牧”进入新疆境内而又不愿意“内附”的哈萨克部众，清朝政府也不再一律驱逐出境，只要每年按所牧放牲畜的“百只抽一”的比例向清朝政府缴纳赋税，便可以在新疆境内暂时游牧。这样在新疆境内又有了虽没有“内附”清朝，但也能在新疆境内游牧的哈萨克（这部分哈萨克后来大部分也成为新疆各民族中的重要成员）。对既没“内附”,又不缴纳赋税的“越境游牧”的哈萨克、布鲁特部众，清朝政府仍采取驱逐出境的政策。这样，每年奉命对新疆沿边地区进行巡查的清军，除驱逐私自“越境游牧”的哈萨克、布鲁特部众外，还有稽查“内附”哈萨克和向得到清朝政府允许后暂时在新疆境内游牧哈萨克征收赋税的任务。

这一时期，塔尔巴哈台参赞大臣已经设立，其驻地也由雅尔（今哈萨克斯坦共和国之乌尔扎尔）迁至楚呼楚（今塔城），塔尔巴哈台地区的巡查任务便由驻这一地区的军队担任。因此，清朝军队这一时期的巡查路线也分别以伊犁和塔尔巴哈台为中心，由过去的两条变成了四条。

塔尔巴哈台地区的巡查路线有两条：一条是北路，由塔城向北，至斋桑淖尔西北的辉迈拉呼卡伦，在这里与隔湖相望的属科布多参赞大臣管辖巡查的霍尼迈喇呼卡伦驻军会合后返回（冬季至额尔齐斯河南岸的玛呢图噶图勒干卡伦返回）。另一条是西路，由塔城向西，经雅尔、招莫多、爱呼斯，到勒布什，在这里与从伊犁出发巡查的清朝军队会合后，

由巴尔鲁克、巴克图等卡伦返回，中间绕阿拉克图古勒淖尔一周。这两路巡查部队，在巡查上述地区时，一方面驱逐私自“越境游牧”的哈萨克部众，一方面向得到允许后暂时游牧的哈萨克部众收取赋税牲畜，以维护这一地区的安全和稳定。

这一时期伊犁地区的巡查路线主要也是两条：一条是西北路，由伊犁各城出发，经博罗呼济尔卡伦、库克乌苏河上游的喇塔什，折东北往勒布什，在这里与塔尔巴哈台巡查的军队会合，然后返回。另一路是西南路，由伊犁各城出发后，基本沿着第一个时期的巡查路线，经特穆尔图淖尔、吹河、塔拉斯河等地进行巡查。

清朝军队在这一时期的上述巡查路线，一直到嘉庆初年才发生明显变化。由于各种原因，后来清军的巡查路线开始逐渐内移，例如伊犁西南一路清军在每年巡查时，虽然仍在吹河、纳林河、特穆尔图淖尔一带巡查，但更远的塔拉斯、沙拉伯勒一带（巴尔喀什湖以南地区）已经不再进行巡查了。

第三个时期，即清朝政府治理新疆的后期，大致从道光二十年(1840)中国进入近代社会至清朝灭亡为止。

这一时期，清朝国力迅速衰弱，吏治日益腐败，特别是沙俄对哈萨克草原和中亚各地的吞并，以及对中国西北边疆地区的大肆侵略，使清朝军队的巡查任务已与过去根本不同，抵御侵略成为这一时期清朝军队在新疆沿边地区进行巡查的首要任务。

在嘉庆朝后期及道光朝前期（19世纪初),趁清朝军队巡查路线逐渐内移，清朝在中国西北边防力量有所削弱的机会，中亚浩罕汗国、特别是沙俄军队就不断侵入中国领土。道光五年(1825)，伊犁领队大臣乌凌阿带兵巡查时，在伊犁之西的哈喇塔拉地方就已经发现沙俄侵略军建立的据点，并

查知入侵这一地区的沙俄军队还向当地游牧的哈萨克牧民强行收取赋税。为此清朝政府曾向俄国政府进行过严正交涉。道光八年(1828)，巡查清军又在伊犁西南方向的皮斯洛克地方发现浩罕入侵军队所建的土城，并在这里向布鲁特牧民强征赋税。对沙俄、浩罕军队侵入中国西部沿边境内一事，清朝政府虽然命新疆驻军今后要加紧巡查，以防类似事件再次发生，但并没有引起足够重视，总认为这些地方离新疆内地遥远，“未便过事苛求,致启外夷疑惧”[①],为浩罕,特别为沙俄今后对新疆沿边地区大规模的侵略造成可乘之机。

其实沙俄及浩罕入侵军这时早已深入新疆沿边境内。例如沙俄军队侵入的哈喇塔拉，据伊犁将军庆祥报告，“离博格霍济尔卡伦仅四百余里”，而在此以前清军在这一地区的巡查路线是，“向例查边至勒布什河止。勒布什河外五百里，始为爱古斯河边界。勒布什内七百余里为哈喇塔拉”[②]。照此计算，那么这时沙俄军队至少已侵入中国西北边境地区境内 1 200余里。但是，对如此深入中国西边边疆境内的地方，清朝军队已有多年未到这里进行巡查了，只是在得到哈萨克牧民的报告后才引起重视。关于新疆军队巡查沿边地区路线逐年内移的情况，道光十年(1830)伊犁将军玉麟说，自嘉庆三年(1798)以来，在伊犁河以南巡查的军队，一般“至特莫尔图淖尔地方扎营弹压，事竣旋回”，巡查路线已向内移至今伊塞克湖，对伊塞克湖以西的大片领土已不再进行巡查。到玉麟谈此事的当年，伊犁到南疆换防并兼任巡查的军队，已改由那林一带

① 《清代外交史料》道光朝二。

② 《清代外交史料》道光朝二“伊犁将军庆祥奏俄罗斯人私人边界建房候旨遵办折”。

行走，即又内移至那林河一带了。但是，沙俄等对中国西北边疆地区大规模的侵略，毕竟已引起了清朝政府的注意，因此这时清朝军队对新疆沿边地区巡查的任务，已逐渐向以抵御沙俄侵略为主转变。

道光二十年(1840)中国进入半殖民地半封建社会，成为西方各国列强侵略瓜分的对象。沙俄利用地理优势，更加快了对中国西北边疆地区侵略的步伐。在以后数十年里，沙俄利用军事威胁和外交欺骗等手段，强迫清朝政府与之签订了一系列的边界条约，侵吞中国西北边疆 50 余万平方公里土地，其中大部分都是原属于新疆的沿边地区的土地，使中俄之间的边界已推进到伊犁将军和塔尔巴哈台参赞大臣驻扎的城下，不仅清朝军队原巡查的路线皆为沙俄所侵占，而且连原设在沿边地区的卡伦也不得不内撤，在这种情况下，新疆驻军的巡查已经完全是一种巡边，其巡查的任务也完全是抵御沙俄的侵略了。

第九节 “羁縻”为主，控制沿边藩属各部

“羁縻”一词，中国早已有之。中国历代中央政府在边疆少数民族地区实行的所谓羁縻政策，其实就是一种“因俗而治”的特殊笼络优待政策。18 世纪中期清朝政府治理新疆后，对新疆沿边“归附”自己的各部，均采取以“羁縻”为主的政策。对此，乾隆皇帝在治理新疆后说“其外羁縻附属，如哈萨克、布鲁特、安集延、拔达克山等部。”①但是，历史永远不会停留在一个水平上，清朝政府治理新疆后的国内外形势，包括

①《西域图志》卷首 1。

新疆地区的内外形势都与中国历代中央政府治理这一地区时有很大不同。因此，清朝政府对新疆沿边各部的羁縻政策也有了显著的地区民族特点和时代特点。

一、羁縻政策的主要内容

在清朝统一新疆过程中，中国西北沿边一带的哈萨克、布鲁特（今柯尔克孜）、浩罕以及巴达克山、布哈尔、爱乌罕、博洛尔、巴勒提、痕都斯坦等中亚各部（均在今中亚各国境内），均派使臣上表进贡，表示臣附清朝，成为中国西北沿边重要的藩属。

对上述归附清朝的各部，在清朝政府亲自审定的新疆第一部通志《西域图志》中,一律列入“藩属”栏目中,附在新疆其他各地区民族后面加以记述。可见，在清朝政府看来，上述各部在政治地位上是与新疆各民族不同的，因此实行的治理政策也不同。

清朝政府一再说：“从来抚驭外夷，道在羁縻。”[①]把羁縻政策看成是治理新疆沿边附属各部的一项根本政策。下面根据清朝政府在不同时期、不同场合下发布的有关谕旨和有关文献记载，归纳起来可以看出，清朝政府对新疆沿边附属各部的羁縻政策主要有以下几点：

（一）政治上实行各种优待和笼络

对上述归附各部首领，清朝政府允许他们保留旧有的政治称号。例如，哈萨克归附清朝后，其首领阿布赉仍自称为汗。对此，清朝政府在给阿布赉的敕书中说：“尔等僻处遐方,非可与喀尔喀部比。尔称号为汗,朕即加封,无以过此。或尔因系自称，欲朕赐以封号，亦待来奏。”[②]在我国西北各游

①《清宣宗实录》卷 224。

②《清高宗实录》卷 543。

牧民族中，“汗”是最高的一种称号，类似于中原封建王朝的帝王。蒙古族著名首领铁木真的称号就是“成吉思汗”。对哈萨克各部中的其他首领，清朝政府也尊重他们原有的惯例，分别册封他们为苏丹、公、台吉等称号，并允许他们的子孙世代承袭这些封号。据不完全统计，在从乾隆二十二年(1757)至嘉庆十四年（1809)的50余年中，哈萨克中经清朝政府册封的汗就有 8人，公 15 人，台吉 32 人。

同时，清朝政府还允许上述归附的各部首领以“朝觐”的名义定期到北京面见皇帝，以表示对他们政治上的格外优待。例如哈萨克“自归顺以来，间一二年、二三年不等，遣使瞻仰天颜，呈贡伯勒克马匹”[①]。据有关资料统计，从乾隆二十二年(1757)到道光十年(1830)的70余年中，哈萨克使臣共入京朝觐 34 次。从乾隆二十七年（1762）到道光元年(1821）的近60年中，浩罕使臣共入京朝觐 48次。同时，新疆沿边各部首领也不断派遣使臣入京朝觐。朝觐的各部使臣到北京后，清朝政府都盛筵欢迎，皇帝亲自接见，赏赐给大批物品，其形式之隆重，礼仪之尊崇，非清朝政府的一般官员所能享有。

（二）不设官置守，不干涉其内部事务

乾隆二十二年（1757)清朝政府就在对归附后的哈萨克如何进行治理而发布的上谕中说：“哈萨克……所谓归斯受之，不过羁縻服属，如安南(今越南)、琉球(今日本冲绳)、暹罗（今泰国），俾通天朝声教而已，并非欲郡县其地，张官

①《回疆则例》卷 4。

置吏，亦非如喀尔喀之分旗编设佐领。”[1]在给其他归附各部的敕书中，清朝政府也一再重申这一政策，允许他们保持原有的政治制度和统治机构，与过去一样“约束所部，永享无疆之福”[2]，对其旧有的宗教信仰、生产生活方式更不去作任何触动。在这一政策指导下，清朝政府在新疆沿边归附的各部中，既没有设置任何官吏，也没有驻扎一兵一卒，对各部内部发生的事情，包括重大的战争事件也不管不问。

(三)在经济上给予各种赏赐和优惠

清朝政府对到北京朝觐的新疆沿边归附各部首领或使臣，每次都以“赏赐”的名义，给予大量的物品，以示“天朝”的富有和对他们的恩惠。乾隆皇帝在给哈萨克首领的敕书中就说：“若尔等遣使入觐，朕不靳恩赏。”为此，清朝政府还在《回疆则例》这部钦定的关于新疆有关法规的汇编中规定：“哈萨克遇有朝觐来京者……应赏衣服、瓷器、缎匹、银两……均照回子（维吾尔）例办理，仍将加赏该汗王什物等项俱交该来使带回。”[3]另外，各部使臣往往利用朝觐的机会，借助清朝政府提供的交通便利条件，到内地大做买卖，从中得利。例如，嘉庆十五年（1810），据哈密办事大臣成书报告，浩罕入觐使臣从北京返回到达哈密时，“骑马十九匹，其行李货包重五万三千余斤，询系沿途添买货物，愈积愈多，计需车八十八辆”，朝觐使团几乎变成了一支庞大的商队，护送这些人成为沿途驿站的一大负担。对此清朝政府却认为，“夷使实系自置茶叶、绸缎、瓷器等物，委非夹带私货”，而

①《清高宗实录》卷543。
②《清高宗实录》卷1099。
③《回疆则例》卷5。

一律绿灯放行,不加过问[①]。

对新疆沿边归附的各部，清朝政府不在他们中间征收赋税，以显示对他们经济上的特殊优待。乾隆三十二年（1767）清朝政府派人对哈萨克各部说：“尔等系归顺大国臣仆，理应输纳贡赋，因大皇帝垂念外夷路远，免其进献。”[②]对这时归附的布鲁特、浩罕、巴达克山等部，清朝政府也都不在他们中间征收赋税。后来，哈萨克、布鲁特中的一部分部落牧民越境游牧，进入清朝直接管辖下的新疆地区生产生活，清朝政府才开始对这部分牧民征收少数牲畜作为赋税，规定“每牲百只抽一,发卡上官员收取,以充贡赋”[③],作为清朝政府对他们进行主权管理的一种象征。这种“百只抽一”的赋税率，与同期新疆其他民族农民群众所负担的赋税率相比（一般为 10%左右），显然要轻得多。

另外，对沿边归附各部到新疆境内贸易的商民群众，清朝政府也少征或免征商税，以示经济上的优待。清朝政府治理新疆后，沿边各部每年都有大批商人群众驱赶成群牲畜，携带大批畜产品和土特产品进入新疆境内，与新疆官方及各族军民开展贸易,以换取布匹、丝绸、茶叶、瓷器、粮食等广大牧民所必需的生活用品。在北疆的伊犁、塔城，在南疆的乌什、喀什噶尔等地，每年夏秋之季，都有哈萨克、布鲁特、浩罕等部“台吉头目等各率所属，分运牛、羊、马匹，并由安集延贩毡片、牛皮等物至伊犁贸易。……塔尔巴哈台亦然”。对进入北疆伊犁、塔尔巴哈台地区贸易的哈萨克、布鲁特等部群众，清朝政府一律实行免税的优惠政策。为此，清朝政府

①《那文毅公奏议》卷 22。
②《清高宗实录》卷 777。
③《清高宗实录》卷 780。

还制定了《哈萨克贸易章程》。根据这个章程在双方开展的贸易中，一般采取以货易货的方式进行，“两得其平”[①],平等交换，不但不征税，而且有时还“以绸布赏之”，使来贸易的哈萨克等商人群众得到更多的好处。在南疆乌什、喀什噶尔等地区，对布鲁特、浩罕、巴达克山等部进卡贸易的货物，曾一度征收少量的商税，初为二十分之一，后放宽到三十分之一和四十分之一，但到道光中期以后也全部取消了。

（四）对新疆沿边归附各部之间发生的纷争，甚至大规模的武装冲突，采取不介入、不干涉的旁观态度

哈萨克、布鲁特、浩罕、布哈尔、巴达克山等各部之间，为争夺土地、草场、人畜及其他原因，经常发生抢劫、杀掠等事件，甚至发生有组织的大规模武装冲突。例如乾隆二十七年（1762）浩罕越界占据布鲁特额德格纳部牧地；乾隆三十年（1765）布鲁特部众深入哈萨克牧地，杀伤多人，抢掠牲畜；乾隆三十三年(1768）浩罕组织军队攻打哈萨克部，杀哈萨克汗阿布赉之弟达尔汗多人，阿布赉率兵反击，包围攻打浩罕的毕什克特城，对上述事件及各部要清朝政府出面干预调解的请求，清朝政府一概回绝。乾隆皇帝在给各部的敕书中说“朕统一区宇,尔哈萨克、布鲁特、霍罕、安集延回众,皆朕臣仆,朕一视同仁,毫无偏向”“岂有助一臣仆攻一臣仆之理”[②]。清朝政府在给伊犁将军等新疆官员的指示中也说：“伊犁等处将军大臣，非为代伊而设，今哈萨克被劫求援，若遽为办理，则布鲁特又将以哈萨克劫夺为辞，祈求代办，何日得以休息。”[③]不许新疆派人去干预调停沿边各部之间发生的

①《清高宗实录》卷 550。
②《清高宗实录》卷 793、卷 953。
③《清高宗实录》卷 1024。

事端纷争。道光八年(1828)，布鲁特额提格纳部因不堪浩罕的压迫掠夺，请求内属清朝，以求得到保护。清朝政府在敕书中对额提格纳部首领说：“惟与外夷有构怨兴兵之事，天朝体制从不过问，不但尔部落一处为然，并非稍有歧视。”①

（五）对新疆沿边归附各部与其他国家的来往，甚至当他们遭到沙皇俄国侵略时，也采取漠然视之的态度

18 世纪以后，沙俄军队越过乌拉尔山东进南下，侵入哈萨克草原。在哈萨克归附不久，清朝政府就已经知道哈萨克的一些头目与俄国有来往。乾隆四十四年（1779)伊犁将军伊勒图奏报，哈萨克大玉兹汗阿布勒比斯派儿子布普到俄国去表示归附。对这样一件大事，清朝政府虽然清楚地认识到：“哈萨克原有二心，伊虽已臣服于我，而俄罗斯亦系大部落，与伊接壤，哈萨克不免疑虑两顾。今观哈萨克阿布勒比斯，欲将其子遣往俄罗斯托奔城，请示于俄罗斯，则伊又欲归附于彼，其意显然。”部分哈萨克有归附沙俄的打算，这对于清朝来说，是有关中国西北边疆地区安全的一件大事，但清朝政府却对伊勒图指示说：“仅可作为不知，置之不议。”②佯装不知道而不管不问。以后，沙俄军队更进一步越过巴尔喀什湖以东以南地区，不但吞并了哈萨克草原及中亚大片土地，而且也侵入中国领土，并强迫因各种原因内迁后生活在这些土地上的哈萨克牧民缴纳赋税，对此严重涉及到中国领土主权的大事，清朝政府仍认为这仅是沙俄与哈萨克之间的事，采取‘不须过问’‘置之不问’的态度。对此，同治元年(1862)伊犁将军常青说过一段话：“哈萨克、布鲁特自乾隆年间臣服以

①《清代外交史料》道光朝二。
②《清高宗实录》卷 1094。

来，历有年所。嗣因该夷部落散居边外，族类繁多，首鼠两端，向背靡定，往往有朝属中国，暮附俄罗斯者。中国明知其情，向不过问，以昭宽大而示羁縻。”[①]

清朝政府对新疆沿边归附各部上述“羁縻”政策，不仅对新疆沿边归附各部本身历史的发展产生过重大影响，而且也对中国西北边疆地区的安全和稳定都产生过重大影响。

二、“羁縻”政策的变化

清朝政府对新疆沿边各部实行的上述“羁縻”政策，后来随着历史的前进和国内外政治形势的发展，在实际执行中曾发生过一些变化，特别是对哈萨克和布鲁特，这种变化表现得更加明显。

18 世纪中期清朝统一天山南北后，如前所述，对国内外多次公开宣布：“准噶尔荡平，凡有旧游牧，皆我版图。”[②]就是说，凡是在平定准噶尔部贵族叛乱之前，厄鲁特蒙古各部所属的地方都是中国的领土，不许新疆沿边各部随意进入这些地区游牧或从事其他各种活动。为了加强中国西北沿边地区的防务，特别是为了防止沿边各部牧民群众私自越境游牧，清朝政府每年都从伊犁、塔尔巴哈台等地派军队定期沿边巡查，驱逐非法越境游牧的各部牧民群众，并在沿边各主要交通要道设立卡伦哨所，驻军防守。这时，中国西北地区的疆界和清朝政府管辖的范围是明确的：“从铿格尔图喇（今苏联乌斯季卡缅诺哥尔斯克）跨额尔齐斯河往西南，越过喀尔满岭，沿爱古斯河（今苏联阿亚古斯河）到巴尔喀什湖”，再“从巴尔喀什湖的北岸到塔拉斯河的西端，又东南沿塔拉斯西南的哈

① 《筹办夷务始末》同治朝，卷 8。
② 《清高宗实录》卷 617。

喇布拉岭,到纳林河(今苏联纳伦河)”,最后直到‘葱岭地区(今帕米尔)”[①]。

但是，清朝政府禁止新疆沿边各部牧民群众进入中国上述地区的一系列措施不仅成效不大，而且也没能坚持下去。我们知道，在清朝政府消灭准噶尔政权，特别是平定阿睦尔撒纳等人的叛乱中，厄鲁特蒙古人口大量流散死亡，原有的牧地上几乎已经无人居住，广阔优良的牧场对哈萨克、布鲁特等部牧民有巨大的吸引力，为其越境游牧提供了地域方面的可能；而长期传统的游牧生产方式和生活习惯，使哈萨克、布鲁特等牧民心目中的近代国家、边界观念比较淡漠，这也是古代各游牧民族中的普遍现象，哪里水草丰美哪里就是自己的家园，在他们看来进入无人住牧的地方生产生活是很正常的事；另外，中国西北沿边地区地形复杂，地域辽阔，仅靠清朝政府在沿边地区设立的有限卡伦哨所和驻军每年一到二次的巡查，也很难阻止地形熟悉、人口众多并随时都可以迁徙的哈萨克、布鲁特牧民的越境游牧行动；还有一点也与此有关，如前所述，这时的哈萨克、布鲁特各部落之间无统一的组织政权，互不统属，因此清朝政府虽然一再传谕各部首领管束所属部众不要越境，但收效不大，特别是一些分散穷苦的牧民群众，为了寻求生计，往往私自越境游牧，其首领也只好听之任之。因此，尽管在清朝政府治理新疆后的几年内，每年都派军队在沿边地区巡查，驱赶私自越境游牧的哈萨克、布鲁特等部众，但收效不大，往往是这里刚驱赶出去，别处又有更多地进入。有的则躲进山中长住不归，

①《沙俄侵略中国西北边疆史》第 80 页，人民出版社，1979 年。括号中的注为原注，这些地区今已主要在中亚各国境内。

巡查的清朝军队也奈何不得。

实践证明，派兵驱赶的办法不仅会造成部分越境游牧牧民经济上的损失和生活上的困难，而且也无法从根本上解决这一问题，众多越境游牧哈萨克、布鲁特部众的存在及长住不走的事实迫使清朝政府不得不改变以往的政策。乾隆三十一年（1766）伊犁将军阿桂报告，哈萨克塔塔拜等 11 户越境进入雅尔地区（今哈萨克斯坦共和国之乌尔扎尔）长驻游牧并"恳请内附"。清朝政府对此事说："伊犁等处土地辽阔，人烟愈多愈善，哈萨克如不得游牧地方，或畏惧劫掠，情愿内附者，即行收留，派员弹压，日久人众，即可编设佐领昂吉。"[①]这是清朝政府对新疆沿边各部特别是对哈萨克政策上的一个重大变化。从此，在中国西北沿边境内，不但出现了合法长期住牧的哈萨克，即"内附"于清朝政府的部分哈萨克，而且清朝政府还直接委派官员进行治理，在其内部"编设佐领昂吉"，使他们成为清朝政府直接治理下的新疆各民族中的重要成员。他们的政治身份，已与同期在新疆沿边地区游牧生活的其他哈萨克有很大的不同。

就在清朝政府同意新疆沿边部分哈萨克部众"内附"的第二年，即乾隆三十二年（1767），由于越境游牧的哈萨克越来越多，驱赶不尽，对越境游牧但又没有"内附"的哈萨克，清朝政府也不再派兵驱赶，而是采取抽收租税的办法允许他们在新疆沿边境内长期住牧。乾隆皇帝对此解释说："哈萨克归附有年，甚属恭顺，但以游牧遇雪，屡次越界，若竟将所获牲畜全行拘留，朕心殊觉不忍。近据阿桂遵旨议奏，秋冬雪落后，请将塔尔巴哈台卡座稍为内徙，暂令哈萨克等住牧，每

①《清高宗实录》卷 759。

牲百只抽一，交卡上官员收取以充贡赋，春季仍行遣回，已交明瑞等共同议准。”[①]这样不仅有更多的哈萨克以‘越冬’的名义越境进入中国西北沿边境内游牧，而且许多人入境后春天也不再迁出，成为常年在中国沿边境内住牧的哈萨克。例如嘉庆朝时，伊犁将军松筠曾派人调查哈萨克越境游牧的情况，哈萨克老人罕巴尔说：“当年闻有将军奏令我等哈萨克岁岁税马为租，准在夏季卡内过冬，自此以后，每当夏令展放卡伦之时，即不能全数外徙，盖因我等哈萨克贫富不一，有牲畜之家，并不用官兵驱逐，俱各选择好水草处远徙游牧，且可躲避暑热。其牲畜甚少穷难之家，因无往返搬迁力量，只得辗转躲藏一个月，以待撤卡度冬，如此已有四十余年。”[②]这是清朝政府对待中国西北沿边各部特别是哈萨克政策的又一重大变化。从此，在中国西北沿边境内，其中主要是在新疆沿边境内便出现了大批长住但并没有“内附”清朝的哈萨克。这些哈萨克虽然长期在中国领土内游牧生活，但清朝政府对他们既不派官员直接管理，也不改变他们原有的组织管理形式，仅是每年按“百只抽一”的比例抽收少量的牲畜税而已。

在同一时期，布鲁特中也有不少部落和牧民群众因各种原因进入新疆沿边境内居住游牧。到道光初年，“冰岭（今天山穆素尔达坂）迤西，皆系布鲁特游牧”，原属清朝政府管辖并曾每年派兵巡查的特穆尔图淖尔（今伊塞克湖）、纳林河，以及楚河、塔拉斯河流域等广大地区，已“久为布鲁特住牧”[③]。对大批进入新疆沿边境内的布鲁特，清朝政府根据情

①《清高宗实录》卷780。
②《新疆识略》卷11。
③《清宣宗实录》卷137，卷2。

况分别对待。对此，乾隆皇帝在一次上谕中说："布鲁特人等……其来附者，量予施恩，赏给顶戴。……至未来会集之布鲁特比等，何必唤来赏给顶戴。"[①]顶戴又称顶带，是清朝官员帽子上的各种装饰，代表了官员官职大小和品级高低。对一部分表示"内附"的布鲁特部众首领，"赏给顶带"，由清朝政府对他们的首领册封各种官号和给于一定的官员品级，表示这些部落的首领已是清朝政府直接任命的官员。而对那些不愿意"内附"的布鲁特，则仅征收少量牲畜"租税"，其余皆不管不问。对于"内附"的布鲁特部众，清代文献一般称为"熟布鲁特"，而对那些虽在新疆沿边境内游牧但没有"内附"的布鲁特部众，清代文献多称"生布鲁特"。对此，清朝政府在道光七年(1827)的一次关于伊犁官兵到南疆换防的上谕中说："况自伊犁之格根卡伦至那林桥一千数百余里，经过生、熟布鲁特游牧，始达喀什噶尔地界。"[②]这一带地方已成为"内附"和非"内附"布鲁特游牧的重要地区。

总之，由于清朝政府对中国西北沿边归附各部政策上的上述两次重大变化，到乾隆朝后期时，中国西北主要是新疆沿边境内广大地区，"自勒布什至特穆尔图淖尔等处，夷部环簇"[③]，几乎已全部成为哈萨克、布鲁特等部众生活游牧的地区。而在这些中国领土上生活游牧的哈萨克、布鲁特部众，既有已经"内附"，即由清朝政府直接管辖治理，已经属新疆各族重要成员的哈萨克、布鲁特；又有没有"内属"，但实际上已经在中国领土长期居住生活，并后来也逐渐成为新疆各民族重要成员的哈萨克、布鲁特。这种状况对后来中国西北边防、

①《清高宗实录》卷1217。
②《清宣宗实录》卷131。
③《筹办夷务始末》同治朝，卷6。

特别是新疆沿边地区的安全和稳定带来重大影响。

三、“羁縻”政策的检讨

在中国历史上，中央王朝对边远少数民族地区实行“羁縻”政策早已有之，在一定时期内和一定历史条件下，对稳定政局、促进当地经济发展，都起过一定作用。清朝作为我国封建社会的最后一个王朝，统治者中那种“守在四夷，羁縻不绝，地不可耕，民不可臣”的落后保守思想依然长期存在。18世纪中期清朝政府治理新疆后，对新疆沿边归附各部实行的羁縻政策，不但是中国历代中央政府对中国沿边少数民族地区实行的传统羁縻政策的继续，而且从当时的历史条件看，也确实是一种比较合乎这些地区实际情况的政策，对于尽快稳定新疆政局及保证中国西北边疆地区的安全稳定也曾起过一定的作用。

但是，历史在前进发展，到19世纪时，世界形势和中国周边形势都发生了重大变化。特别是到19世纪中期，世界各资本主义列强加紧对中国进行侵略扩张，中国已逐渐进入半殖民地半封建的近代社会以后，清朝政府在新疆沿边归附各部实行的这种羁縻政策遇到了前所未有的巨大挑战，其保守落后性便日益明显地暴露出来。

在政治上，清朝政府对新疆沿边归附的哈萨克、布鲁特等各部均采取不设官置守、不驻军征税等政策，对其内政外交均不干预，甚至在他们之间发生重大争斗和武装冲突时也不管不问。这种做法不但造成各部之间的争斗、攻伐愈演愈烈，而且使他们缺乏安全感和依靠感，对清朝政府产生严重的离心现象，最终必然影响到中国西北边疆地区的安全和稳定。特别严重的是，当后来各部中的一些首领在沙俄军事侵略威胁之下，奋起反抗沙俄侵略斗争时，清朝政府仍错误地

认为这是“蛮触相争”，指示新疆当局“疆外之事，不须过问，正以崇天朝之体也”[①]。这种羁縻政策的恶性发展，使新疆沿边归附各部在反抗外来侵略斗争中失去了可信任的后盾和支持，不但最终使新疆沿边各部原游牧生活的土地皆被沙俄吞并，而且还使沙俄更进一步地、毫无顾忌地侵占了中国西北边疆地区的大片领土，而其中主要的又是新疆沿边境内的大片中国领土。

在经济上，清朝政府对新疆沿边归附各部实行的优惠政策，特别是对各部商民群众实行低税、甚至免税贸易政策，也对新疆经济的发展带来一定的不利影响。清朝政府治理新疆后，新疆沿边各部每年都有大批商人群众进入新疆境内贸易。在与新疆本地商人群众（包括内地到新疆做生意的商人）的贸易中，由于实行不对等的税收政策，使新疆本地商人群众大为吃亏。因此到道光时期，在南疆各主要贸易市场上，对外贸易的活动几乎为浩罕等部商民所垄断，使新疆白银每年都有大批流入境外。对此，早在乾隆二十五年（1760）舒赫德就已经意识到。他说：“内地所有银两，携至外藩贸易，有拨无收，将来恐致耗散。”[②]后来事实果然如此。道光朝时期，那彦成说：“回疆六十余年，岁出兵饷几至数千百万两，虽有买卖，仍携入关者，究属无几，而外夷以皮张等微贱之物，易去者大半。”[③]新疆每年从内地各省得到200多万两白银的协济(史称协饷，主要用于发放驻军官兵的俸饷），但仍然感到白银紧缺，这也是一个重要原因。至于后来沙俄根据旧的《哈萨克贸

①《清宣宗实录》卷207。

②《平定准噶尔方略》续编，卷5。

③《那文毅公奏议》卷77。

易章程》，强迫清朝政府与之签订《中俄伊犁塔尔巴哈台通商章程》，在新疆地区贸易长期免税、设立贸易圈等事，虽然是当时沙俄对新疆地区侵略造成的，但如果追溯其根源，也与清朝政府的“羁縻”政策，特别是长期对进入新疆境内贸易的哈萨克免税和允许设立贸易亭等政策有关。

上述只是对清朝政府对新疆沿边归附各部实行的羁縻政策本身所存在的主要问题作一检讨。如果把这一政策在执行过程中所发生的变化和失误联系起来，其后果就更为严重了。

如前所述，清朝政府为了巩固中国西北边防，维护新疆沿边地区的安全和稳定，曾在新疆沿边各主交通要道设立卡伦哨所和派遣军队定期巡查，而这些措施主要目的就是阻止哈萨克、布鲁特等部越境游牧和私自进入新疆沿边境内。正如《新疆识略》所说的：“卡伦之设，原为禁止哈萨克私行出入”;“至于境外,自北而南,则有哈萨克;自西而南,则有布鲁特，壤界毗连，其禁在于盗窃，故设卡置官，派兵巡守”①。但是，由于清朝政府后来对哈萨克、布鲁特等部“羁縻”政策的变化，允许越境游牧的哈萨克、布鲁特部落牧民长期在新疆沿边境内住牧，便使清朝政府在沿边设立的部分卡伦哨所和官兵的定期巡查失去原有的功能，不得不随大批哈萨克、布鲁特部众向新疆沿边境内的涌入而向内迁移。例如，塔尔巴哈台参赞大臣管辖下的沿边卡伦，原离塔尔巴哈台参赞大臣驻所楚呼楚城（今塔城）近者也在数百里之外，可是到同治初年时，这些卡伦已内移到“距城远者百里内外，至近者，

①《新疆识略》卷 11.

如巴克图仅三十里”[①]。又例如，乾隆时期规定，伊犁官兵南路沿边巡查路线是“自特穆尔图诺尔之南，由巴勒珲岭至塔拉斯、吹地区”。可是到道光十二年(1832)时,伊犁官兵南路巡查的路线已经内移到“至特木尔图淖尔为断”。特穆尔图淖尔（今伊塞克湖）在乾隆朝时由伊犁官兵巡查的起点变成了道光朝时巡查的终点，那么由伊塞克湖至塔拉斯河、楚河等大片中国领土，清朝政府便不再派兵巡查了。对此，连道光帝这时也承认对这些地区“我兵巡边不到已三十余年”[②]。

我们知道，这一时期哈萨克、布鲁特等部大批越境进入新疆沿边境内游牧的重要原因之一是沙俄对他们原有牧地财产的侵占和掠夺。对此，曾参加过沙俄军队对中亚地区侵略行动的沙俄军官捷连季耶夫在《征服中亚史》一书中有详细记载[③]。中文史料对此也有所反映。同治元年(1862)伊犁将军常青报告：由于俄军入侵，大批逃人中国卡伦以内的哈萨克、布鲁特牧民向清朝官员哭诉说：“我们世居边外，太平度日，今俄人说我们游牧地方是他们的，被他勒索，因此进卡留下发辫，情愿给大皇帝出力当差”，“现在俄罗斯逼迫，心中害怕，因此避入卡内，情愿充当差使”[④]。因此，在中国西北边疆地区，从嘉庆朝时期出现了这样一种现象：沙俄军事力量越过乌拉尔山、巴尔喀什湖，向巴尔喀什湖以东以南的中亚及中国西北沿边地区步步推进，大批失去土地牧场和不堪沙俄殖民当局压迫掠夺的哈萨克、布鲁特牧民纷纷向中国西北沿边境内不断迁徙，清朝政府在这一地区设置的卡伦和

①《筹办夷务始末》同治朝，卷 19。
②《清宣宗实录》卷 200。
③《征服中亚史》中译本，商务印书馆， 1980 年。
④《筹办夷务始末》同治朝，卷 8。

巡查路线却一再向后退缩。这种状况，不但为沙俄侵吞中亚各部造成了机会，而且也是后来在关于划分中俄西部疆界谈判时，中国一再丧权失地的一个重要原因。

在上述失误的基础上，清朝又犯了第二个严重错误。如前所述，由于清朝政府对新疆沿边归附各部“羁縻”政策的变化，大批哈萨克、布鲁特部落牧民群众得以进入新疆沿边境内长住游牧。但是，在这些哈萨克、布鲁特部落牧民中，表示“内附”清朝政府的只是少部分，而其他许多哈萨克、布鲁特部落牧民因不愿受人管束，更重要的是因为清朝政府中的许多人对这些部落牧民的内附一直抱着消极甚至反对的态度（认为他们大批涌入沿边境内，会抢占新疆其他民族拥有的土地牧场）而没有内附。对人数众多没有内附，但已长期在新疆沿边境内住牧的哈萨克、布鲁特部落群众，清朝政府仍实行治理新疆初期对在沿边境外游牧时的那种“羁縻”政策，不干涉他们的内部事务及对外事务。例如道光十三年（1833），新疆官员向清朝政府报告，浩罕侵入新疆沿边境内，向在这些地区游牧的哈萨克牧民强征赋税。清朝政府在上谕中对哈萨克首领说：“哈萨克恭顺有年，虽收其马贡，并不准入卡。……哈萨克臣服已久，其在附近伊犁游牧，本系天朝地区，系大皇帝恩赏，是以纳马为租。……霍罕向尔等索取马租，愿给与否，系卡外之事，与天朝无涉。”[①]浩罕公然侵人中国领土，向进入这一地区游牧的哈萨克强征赋税，这本来是对中国领土主权的严重侵犯和干涉，清朝政府却仍然固守落后的“羁縻”政策，认为是“蛮触相争”，不加过问，其后果必然是中国西北边疆地区大片领土的丧失。

①《清宣宗实录》卷 244。

对清朝政府关于新疆沿边归附各部“羁縻”政策本身及后来发生变化给中国西北边防带来的丧权失地的严重恶果，在同治初年中俄关于西部疆界谈判中便充分暴露出来。但这时已为时太晚，只能作为一种历史的教训而记载于史册了。

第十节　制定章程，监管内外贸易

新疆地处亚欧大陆中部、“丝绸之路”要冲，自古就是东西方经济文化交流的必经之地。自宋代海路交通开辟以后，新疆在东西方经济文化交流中的地位虽然有所下降，但作为中国西部地区对外的前沿地区，在对中亚等地区的经济贸易中仍具有举足轻重的作用。再加上新疆本地区丰富的自然资源和社会经济的发展，新疆的内外贸易活动在本地区的整个经济活动中仍占有极其重要的地位。

18 世纪中期清朝政府治理新疆后，由于采取了一系列有力的措施，使新疆的经济获得前所未有的快速发展。在此基础上，新疆的内外贸易活动又很快活跃起来，并很快形成了许多遍布天山南北的贸易中心城市。

为了加强对内外贸易的监管，促进内外贸易的正常发展，清朝政府根据新疆的实际情况，实施了许多有别于内地各省区的内外贸易政策，并为此还制定了有关的贸易章程。

一、制定章程，加强对外贸易监管

新疆地处中国的西北边陲，对外贸易在整个贸易活动中占有重要位置。而对外贸易，从来就不仅仅是一个经济问题，这里面往往涉及或体现了中央政府这一时期整个的对外政策。18 世纪中期清朝政府治理新疆后，与新疆相邻的主要是

沿边归附清朝政府的哈萨克、布鲁特、浩罕、巴达克山、阿富汗、克什米尔等部。因此这一时期新疆的所谓对外贸易，也主要是与这些归附各部的贸易。清朝政府为加强新疆对外贸易管理而制定的章程现在已知的有两个：一是哈萨克贸易章程，二是回民出卡贸易章程。

（一）“哈萨克贸易章程”

对“哈萨克贸易章程”，清代汉文献中多次提到，但该章程的全文却至今没有找见，自然也无法窥其全貌。但是，道光三十年（1850）三月，伊犁将军萨迎阿在一篇奏折中对此章程的内容有比较详细的叙述，使我们今天仍然可以知道其大致情况。主要内容有以下几点①：

第一，哈萨克驱赶牲畜来贸易者，每年三月以后可以陆续进卡入境；携带货物来贸易者，每年七月以后可以陆续进卡入境。

第二，进入新疆境内贸易的哈萨克等，均须持有其所属部落首领发给的证明信件，并接受清朝政府派驻各卡伦官兵检查，查明进卡人数及所携带牲畜货物数量与证明信件所写数相符才能放行。

第三，进卡贸易的哈萨克等在到达指定贸易地点的沿途，均由清朝政府所派官兵护送。到达指定贸易地点后（时称“贸易亭”），哈萨克等自己搭盖帐房居住生活。

第四，哈萨克所携带贸易的牲畜，先由清朝官府派人挑选，以茶叶、布匹、绸缎、棉花等物品交换，选中的牲畜送官府设立的牧厂，剩下的牲畜再由前来贸易的新疆商人军民挑

①《筹办夷务始末》咸丰朝，“伊犁将军萨迎阿、参赞大臣奕山查明伊犁塔尔巴哈台喀什噶尔三处贸易情形折”。

选，以茶叶、绸缎等进行交换。哈萨克所携带的货物，也先由清朝官府所开办的官铺挑选，以布匹进行交换，剩下的货物再与商人军民自由交换贸易。

第五，每批进卡贸易的哈萨克在所携带的牲畜货物交换完毕后，立即由清朝官兵护送出卡，不许在新疆境内任意走动或借故停留，也不许随意进入城内。

第六，在双方开展的贸易中，只准以货易货，并在规定的“贸易亭内”交换，不准相互赊欠。如果哈萨克所携带牲畜货物卖不出去，仍由原货主带回。

第七，对双方开展的贸易活动，清朝官府不另征商税。

第八，入境贸易的哈萨克如有违法犯罪行为，由新疆当地官府照例查办。

“哈萨克贸易章程”是清朝政府为监管新疆沿边各部入境贸易的一个比较完整的贸易章程。在以后实际执行过程中，这一章程不仅于天山以北的伊犁、塔城两地对哈萨克贸易中使用，而且后来还进一步扩大到天山以南喀什噶尔等地，在清朝政府治理新疆中前期的对外贸易中起过重要作用。

我们知道，清朝与新疆沿边各部特别是与哈萨克的贸易，早在清朝政府治理新疆之初就已经开始。早期双方贸易的地点主要是在乌鲁木齐，以后移到伊犁和塔尔巴哈台。由于在双方开展的贸易物品中，哈萨克以马匹为主，清朝以丝绸绢匹为主，故史称为“绢马贸易”。这种“绢马贸易”，其实是中国历代中央政府与西北各游牧民族之间早已存在的“绢马贸易”的延续和发展。这种贸易，对促进中国各民族之间的经济发展和改善群众的生活都起过非常积极的作用。

（二）“回民出卡贸易章程”

由于特殊的地理位置和传统的经济文化联系，新疆沿边一带每年都有不少维吾尔族商民出卡到中亚各地从事贸易活动。这时的中亚地区，分布着许多各自为政的部落或政权，其中不少部落政权在清朝政府统一新疆过程中表示“归附”清朝，成为清朝的藩属。但是，如前所述，由于清朝政府对这些归附各部实行传统的“羁縻”政策，使他们在政治上和经济上仍都保持着自己原有的状况，与清朝政府直接治理下的新疆维吾尔族地区的政治经济制度等有很大不同，因此对新疆维吾尔族商民出卡到这一地区进行的贸易活动，清朝政府一直持比较慎重的态度，惟恐维吾尔族群众与这些地区群众往来过多，对新疆政局的稳定不利。但是政治上的区别并不能完全阻断经济上的往来，每年仍有不少维吾尔族商民受利益的驱动，到中亚地区从事贸易活动。为此，喀什噶尔参赞大臣永保于乾隆五十九年（1794）制定“回民出卡贸易章程”，奏准清朝政府后在南疆维吾尔族地区实行，以加强对出卡贸易的维吾尔族商民进行监管。

永保所奏定的“回民出卡贸易章程”原文现还未见到，但《清实录》中保存有此章程的摘要，从中仍能看出这一章程的主要内容。主要有七条：

第一，喀什噶尔等地出境贸易的维吾尔族商民，如到已“归附”清朝的布鲁特充巴噶什、额德格纳、萨尔巴噶什、布库、齐哩克等部贸易，则由官府发给出卡执照；如到更远的其他部进行贸易，则不发给执照；无照出卡贸易者一经发现严加惩办。

第二，出卡贸易的维吾尔族商民，必须是10~20个人为一组者，才发给出卡执照。每组派阿哈拉克齐（头目）一员负

责管理，不许个人单独行动或滞留不归。

第三，出卡贸易的维吾尔族商民，如果擅自行动到别的地方贸易货物被人抢夺，即使被追回，也只将货物的一半发还本人，另一半充公，货主本人还要关押半年不许出卡贸易。

第四，出卡贸易的维吾尔族商民，如果遵守规定，而货物被布鲁特部众抢掠，必须如实报案，以便由官府追查；但如果多报或滥报，一经查实，货物一半充公，本人受到严惩。

第五，布鲁特部众如果私自进入卡内抢掠贸易商民的货物，一经抓获，一律正法。

第六，在卡外抢掠贸易商民货物的布鲁特部众，除追缴全部被抢货物外，初次抢掠者照布鲁特习惯，罚取牲畜；如果伤害人命，不论是初犯或重犯，一律抵命。

第七，布鲁特部众中，对初次偷盗少量货物的人，进行较轻的惩罚,如果不知悔改,再次重犯,则加重惩办。

对永保奏定的这个章程，清朝政府虽然同意执行，但认为“语句太繁，殊欠明析”[①],文字叙述比较差,这可能与永保等人的汉语水平不高有关。但不管怎样，这个章程是至今见到的有关清代维吾尔族商民出卡贸易内容最为详尽的惟一章程，对了解当时清朝政府的对外贸易政策仍具有重要参考价值。

关于对外贸易活动，清朝政府还有其他一些方面的规定。这些根据当时当地政治经济形势所作的规定，虽然没有形成专门的章程，但对保证促进新疆对外贸易活动仍有不可忽视的作用。例如在南疆各沿边地区，对入境贸易的沿边境外各部商民征收商税中规定：对一般货物按“三十分抽一，其

①《清高宗实录》卷 1464。

缎布皮张二十抽一”的比例征税；对牲畜则是按“马一匹抽取五十普尔；大牛一头则二十五普尔，小牛一次半之；大羊一牵(只)抽收十二普尔,小羊牵(只)亦半之 杂项物件视其值之贵贱折收腾格普尔”[①]（后来，由于政治经济形势发生变化，上述税率一再降低，到道光朝中期，清朝政府对前来贸易的境外商民一律免税）。

从上述两个对外贸易章程的主要内容及其他有关规定看，清朝政府这一时期的对外贸易政策总体来说有以下几点值得注意。

第一，严格监管。清朝政府对新疆沿边哈萨克、布鲁特各部进入新疆境内贸易从一开始就非常重视，做了许多比较严格的规定。例如不许哈萨克私自与喀尔喀蒙古各部贸易；不许在伊犁、塔尔巴哈台以外的地方进行贸易活动；不许新疆军民私自出卡进行贸易等等。从上述两个章程中也可以看出，清朝政府对进入新疆境内贸易的哈萨克、布鲁特等部群众，监管得比较严格，进入卡伦后整个贸易活动都在清朝军队的严密监管之下，连住宿都有固定地点，更不允许随便到贸易亭以外地方活动。对此，后来那彦成说：伊犁“向设贸易亭，每遇易换棉花布匹等物，均由将军派员弹压交易，不准私相售卖，立法极为周密”[②]。

第二，严加防范。清朝政府治理新疆后，长期禁止新疆各族群众私自与沿边各部来往，特别是对南疆维吾尔族群众，更是严加防范，以免与流窜于中亚地区的大小和卓后裔发生关系，因此对南疆维吾尔族群众出卡贸易一直比较慎

①《西域图志》卷 34。

②《那文毅公奏议》卷 77。

重。从上述两个贸易章程中也可以看出，对出卡贸易的维吾尔族群众作了许多限制。例如不许单独行动，不许到更远地区贸易，不许逾期不归等等。清朝政府对此说：“如此定限，回民等知其限紧，自必私往者少。”[①]其目的说的再清楚不过了。

第三，官府垄断。清朝政府治理新疆后，一开始就把新疆的对外贸易活动纳入到整个对外政策之中，当作政府的一件重要事情来办，严禁私人进行对外贸易活动。清朝政府在上谕中多次说：“外藩贸易一事，原应官为经理……严禁私向哈萨克贸易”，“严饬各卡，严行禁止私向哈萨克偷买偷换马匹牲畜，倘敢重违犯，一经发觉，即从重治罪”[②]。这点在哈萨克贸易章程中表现的最为明显。哈萨克贸易章程中规定，在与哈萨克贸易中，必须先与官府开办的官铺进行贸易，然后才能允许私人与哈萨克交换货物。这种由官府经办的对外贸易显然有很大的垄断性。

第四，平等交易。在与哈萨克开展贸易之初，乾隆皇帝就说：“贸易之事，不过因其输诚内附，律得懋迁有无，稍资生计。而彼处为产马之区，亦可以补内地调拨缺额，并非借此以示羁縻，亦非利其所有，而欲贱值以取之也。将来交易之际，不可过于繁苛，更不必过于迁就，但以两得其平为是。”[③]表明清朝政府在对哈萨克贸易中，并不打算从中取利，因此在整个贸易中，一直采取互利为主的政策。这点从上述章程中也同样可以看出来。对入境贸易的哈萨克群众不另征商税，对在南疆入境贸易的其他各部群众征收商税也很低（后来全都为免税贸易）。这种优惠的对外贸易政策，自然对新疆

①《回疆则例》卷 6。
②《清高宗实录》卷 641.
③《清高宗实录》卷 550。

沿边各部群众有极大的吸引力。

从以上几点看，清朝政府治理新疆后的对外贸易政策是比较积极而又慎重的，对保证和促进新疆的对外贸易起了一定作用。因此，在清朝政府治理新疆后的相当长一段时间内，新疆的对外贸易活动进行的一直比较正常，其规模也相当可观。据有关文献记载，为了对哈萨克开展贸易，每年从南疆要调运布 9 万匹，从内地调运绸缎数千匹到伊犁和塔尔巴哈台，可见贸易规模不小。

但是，也应该看到，清朝政府的对外贸易政策中落后保守的内容还是比较多的，在很大程度上影响着新疆对外贸易的发展，并给以后新疆经济的发展带来不利的影响。在对外贸易中，清朝政府中长期存在着一种错误的指导思想。乾隆皇帝有段落后保守和夜郎自大的名言：“天朝物产丰富，无所不有，原不借外夷货物以通有无。”① 庆皇帝在谈到与周边邻国开展贸易时也说：“天朝富有四海，岂需尔小国些微货物也。”这是把对外贸易看作是可有可无的事情及对周边国家和民族的一种恩惠的典型的传统自给自足小农思想与长期闭关自守妄自尊大思想的反映。清朝政府在给哈萨克等部的一封敕书中就说：“大皇帝恩赏尔等缎匹，皆出自内府，与商民常用者不同，况以外藩所无之物，许尔等贸易，已属特恩。”②这种思想指导下制定的对外贸易政策，在新疆上述两个对外贸易章程中也必然有所反映。例如，多方限制新疆商民出境贸易，不重视税款的征收，政府对贸易过程中的垄断，在贸易中不许货币流通等等。这些人为的限制措施必然会阻

① 《清高宗实录》卷 1435。

② 《清代外交史料》嘉庆朝四。

碍新疆对外贸易的进一步发展。后来，浩罕利用外贸活动能够在南疆地区扩张势力，进行种种不法活动，特别是近代沙俄利用外贸活动能够在新疆进行疯狂的经济侵略活动，都与清朝政府的这一落后保守思想及其指导下制定的某些政策有关。

二、制定政策,保护发展内部贸易

在至今所见到的清代文献中，还没有发现清朝政府当时制定的有关新疆对内贸易方面的统一章程或规定。但是，就一个地区或某一件事情而制定的有关对内贸易的具体政策规定，在清代各种文献中却不少。这里根据有关记载，进行一些综合性的叙述。

（一）关于内地商民贸易活动的政策

18 世纪中期清朝政府治理后的新疆，虽然在农牧业生产上获得快速的恢复和发展，广大军民的吃粮穿衣等基本生活条件有了保证，但与同期内地各省区相比，手工业生产、特别是一些高档手工业品的生产却有比较大的差距，新疆各族军民日常生活中的许多必需物品仍不得不主要依靠中国内地各省运进。特别是新疆各族军民需求量较大的茶叶、绸缎、食糖、瓷器、纸张、铁器、成品药材等等，几乎都来自内地各省区，使新疆成为吸引内地商民的巨大市场。另外，新疆各级官府及各地驻军每年所需要的 200 余万两白银的协饷，全部由内地各省区拨解这批数额可观的银两流入新疆后，为新疆各族军民提供了可靠的购买力。因此，内地不少商民不远万里到新疆经商，把内地大批货物贩运新疆各地。这些商人不仅在新疆各主要城市开设店铺，长期经营，而且还深入到新疆各主要乡村，开设了几乎遍布全疆各地的大大小小的店铺，专门从事贸易活动。道光二十五年（1845）林则徐到南疆各地

勘田，在和阗、叶尔羌、喀什噶尔各城乡都看到不少内地商人在那里经商贸易。例如：在和阗城的东门外，有“汉民在此贸易者约数十家”；在离英吉沙尔城数十里仅有百余户维吾尔族农民的索葫芦克村，“汉民在此开铺面者约二十余家”；在喀什噶尔城数十里的排子坎维吾尔族农村，“汉民贸易者亦数十人”①。内地商人到新疆的经商贸易活动，不仅活跃了新疆各主要城乡的贸易市场，而且也促进了新疆与内地的物质交流，对促进新疆经济繁荣和满足各族群众的生活需求都起到了积极作用。

对内地商民在新疆城乡开展的贸易活动，清朝政府一开始便持保护支持的态度，对他们的监管也采取比较灵活的政策。这点在租税征收上表现得非常清楚。

内地商民在各地城乡开设的店铺，特别是在城市开设的店铺，主要有两种情况：一种是商民自己出资建盖房屋，开店经营，这类店铺的主人一般资金比较雄厚，并打算在新疆长期经营。另一种是租用官府的房屋，开店经营，这类店铺的主人多是内地来此短期经营者。对这两种不同店铺，为了简便征税的手续和堵塞征税过程中的漏洞，清朝政府规定，不管其经营状况好坏和贸易额多少，一律按店铺大小和店铺开设地点的不同征税。店铺的大小以房屋的间数来计算，店铺开设地点以地段分布不同划为几个等级。据此规定，新疆几个主要城市征税情况如下：北疆地区各主要城市内，不但内地商民店铺较多，而且规模较大，租用官府房屋者也比较多。因此，清朝政府对这一地区内地商民征税比较重视，规定的也比较细。例如，乌鲁木齐及其附近几个县城内税额是：商民自

①林则徐：“乙巳日记”。

盖铺房者每间每月征银一等的三钱，二等的二钱，三等的一钱；租用官府铺房者，每间每月征银一等的一两六钱，二等的一两五钱，三等的一两四钱。伊犁各城内税额是：商民自盖铺房者，每间每月征银一等的三钱，二等的二钱，三等的一钱；租用官府铺房者，每间每月征银皆为一两。

相对来说，南疆地区各主要城市中，内地商民店铺比北疆地区少，而且规模要小些，租用官府房屋者不多，因此对这些地区的内地商民征税规定的也比较粗。例如，阿克苏地区各城内税额是：商民自盖铺房者，每间每月均征银一钱。喀什噶尔地区各城内税额是：商民自盖铺房者，每间每月征银一等的三钱，二等的二钱，三等的一钱。

从上述各地的征税情况来看，这种征税办法不但简单易行，而且税率也比较低，一般店铺每月交纳的贸易商税多则几两，少则仅几钱而已。这对于保护促进内地商民在新疆的贸易活动有一定的促进作用，因此许多内地商民到新疆后便长住不归，不愿再返回内地。对此曾在乌鲁木齐地区生活过的清代著名学者纪昀说：“商民流寓，往往不归，询之则曰此地‘红花’,红花者,土语繁华也。”①

（二）关于本地商民贸易活动的政策

在清朝政府治理新疆前，新疆本地的商业贸易活动就一直比较活跃。清朝政府治理新疆后，对新疆特别是南疆维吾尔族地区传统的贸易活动采取保护、支持的政策，更使这一地区的商业贸易活动得到进一步发展。前面我们提的阿克苏、叶尔羌等地贸易状况，特别是每逢“八栅儿”（即“巴杂儿”，相当于内地的集市，每七日举行一次，南疆维吾尔族

①郝浚等:《乌鲁木齐杂诗注》,“民俗”,新疆人民出版社,1991 年。

地区这种贸易形式至今仍普遍流行）会期，那种“摩肩雨汗、货如雾拥”，“货如云屯、人如蜂聚”及长达 10 里左右的贸易盛况，说明了南疆这一时期商业贸易活动的繁荣。对新疆本地这种具有显著地区、民族特点，并与广大群众关系更为密切的商业贸易活动，清朝政府制定的有关政策措施主要有：

第一，设立专管集市贸易的伯克。清朝政府治理新疆后，在南疆保留实行伯克制统治。在各种名目的伯克中，就有专管集市贸易的伯克。据清代汉文献记载有：专管“商贾贸易、征收其税者”的克勒克雅喇克伯克；“职理税务”的巴济吉尔伯克“; 平市价 ”的巴济格尔伯克“; 管理市集细务 ”的巴匝尔伯克等。

第二，禁止在巴杂尔集市上私设牙行，以保证买卖自由。为了保证南疆维吾尔族地区的商业贸易活动正常进行，防止官商勾结私设牙行，操纵物价，清朝政府特规定，“各城回子巴杂儿市集，兵民回子自行买卖”，不许“私设牙行，高抬市价”,不许阿奇木伯克等‘私派家人’干涉正常的贸易活动,并定期派官员检查，发现违犯这些规定者，立即查办①。

第三，禁止阿奇木伯克等人把持粮价。粮食既是南疆维吾尔族农民群众生活中的首需物品，也是维吾尔族农民群众出售的重要商品。粮价的是否稳定，直接关系到广大维吾尔族农民群众的切身利益。为此，清朝政府特意作出不许阿奇木伯克等当地有权势的官员头目把持粮价、操纵粮食买卖市场的规定：“回疆各城每届秋收，粮石入市，毋许阿奇木伯克等把持市价，应先尽回户粮石入市粜卖。其阿奇木伯克等所获之粮俟回众粜竣后再行售卖。违者准回户入城喊控，查明

①《回疆则例》卷 6。

严行治罪。"[①]

第四，禁止商民重利盘剥贫苦维吾尔族群众。在南疆地区经商贸易的内地或本地商民中，有的人利用当地一些维吾尔族群众的一时困难，发放高利贷，盘剥他人。这种与正常经商贸易活动有害的违法行为很不利于经济发展和社会稳定。为此，清朝政府下令禁止，特规定："商民借给回子银钱，只准三分行息，不准转票，利上加利，亦不得将房地贱价折偿负欠商民，如有重利盘剥者，该阿奇木伯克查出即行呈报本城大臣，照例治罪。"[②]

从上述几条政策措施可以看出，清朝政府对新疆本地的内部贸易活动还是比较重视的，也是持积极地保护态度的。因此这些政策措施在相当长一段时间内对促进新疆本地区的贸易活动有一定的积极作用。但是也应该看到，这些政策措施要真正完全落实也并非易事，特别是涉及到当地一些有权势的阿奇木伯克和富商们切身利益时，要完全照上述政策规定办更不容易。因此，后来随着清朝整个吏治的逐渐腐败，在清代文献中，就不时发现有各地官员伯克及商人随意违法经商盘剥广大维吾尔族农民群众的记载。例如林则徐在"乙巳日记"中记载，在南疆英吉沙尔境内的索葫芦克村，有维吾尔族农民群众百余家，内地商人在此村开设的二十余家店铺中，"皆放债与回子，其息甚重，每七日八栅一次，不还本钱则加其息"。至于南疆各地维吾尔族中的伯克富商利用各种手段盘剥广大农民群众之事，更是比较普遍。

总之，从上述可以看出，清朝政府在对内贸易上的政策

① 《回疆则例》卷 6。
② 《回疆则例》卷 8。

比同期对外贸易政策上要放的比较宽一些，保护支持多于限制。因此，这一时期新疆的对内贸易活动的发展明显地快于对外贸易。

小 结

清朝是中国封建社会中的最后一个王朝，也是时跨中国古代和近代两个社会发展阶段的王朝。因此，在清朝政府主政中国的 267 年中，中国所发生的巨大变化是以往任何一个中央王朝政府主政中国时所无法比拟的。中国近代疆域的确定、多民族国家的形成、行政区域的划分、社会经济发展的走向，基本上都是在这一时期形成确立的，并对中国今后政治、经济、文化的发展产生着不可低估的影响，其中有些影响一直到今天我们仍能感觉到。

18 世纪中期，清朝政府统一天山南北时，正是其处于鼎盛时期的乾隆朝中期。这时的清朝，经过百余年的发展，正处于国力强盛、财政充裕的时期，加上主政的乾隆皇帝又正当盛年，勤政图治，雄才正展，因此对治理后的新疆，不仅表现了极大的关心，而且根据新疆有别于内地各省区的具体情况，制定实施了许多具有新疆地区民族特点的政策。这些政策涉及到新疆的政治、经济、军事、边防、民族、宗教等各个方面（本章概括为 10 个问题进行叙述），对新疆当时的政治社会稳定、经济发展和沿边地区的安全都产生了重大影响。清朝政府治理新疆后的数十年实践证明，这些政策的实施基本是成功的。

首先，结束了新疆长期地方割据、政局动荡的局面。在清朝政府治理新疆后的数十年中，除个别地方（例如乌什、昌

吉）农民群众因地方官员的过分压迫剥削爆发过较大的武装斗争外，全疆基本没有发生过大规模的政治动乱，使新疆保持了一个比较长时期的统一安定的政治环境，使饱受战乱之苦的新疆各族人民群众获得了一个较长时期的休养生息的机会。

其次，经济获得了快速的发展。清朝政府治理新疆后的数十年，与过去历代中央政府治理新疆相比，可以说是新疆经济发展最快的几十年。在这几十年中，不仅使原有一定基础的天山南部地区农业生产获得快速恢复和发展，而且使长期以牧业生产为主的天山北部地区的农业生产也获得了空前的快速发展。天山南北农业生产的同时并举和快速发展，既初步改变了新疆在此之前以天山为界、南农北牧的生产格局，又带动了新疆整个农业生产规模的扩大和农业生产整体实力的提高，并进而推动了新疆整个社会经济的快速发展。

另外，巩固了中国的西北边防。清朝政府治理新疆后，由于采取了一系列行之有效的政策措施，使中国的西北边防得到了空前的巩固，特别是对伊犁、塔尔巴哈台等中国西北沿边重地防御力量的加强，对于以后阻止沙俄的侵略扩张起了重要作用。

总之，如同全国一样，清朝政府治理新疆后实施的上述各项政策，对于新疆近代多民族多宗教地区的形成、社会经济发展的走向，以及对中国近代西北疆域的确定都起了重要作用，并对新疆今后乃至今天政治经济文化的发展都产生着较大的影响。

但是，也应该看到，清朝政府治理新疆后制定实施的上述政策中，由于受时代、条件的制约，特别是中国长期封建落后思想的影响，也有一些值得检讨的地方。特别是随着后

来整个封建统治阶级的腐败和社会经济发展的停滞，一些政策中的不足或弊端便进一步暴露出来。为此，清朝政府不得不在治理新疆中期进行了一系列的重大调整。这些，将在下一章中作较翔实的叙述。

第六章　清朝治理新疆中期对政策的调整

顺治元年(1644）入主北京，成为中国最后一个封建中央王朝的清朝，经过建立、巩固、强盛各个阶段近 200 年的发展，到嘉庆、道光朝时期（18 世纪末至 19 世纪初），已经开始走下坡路。吏治腐败和财政危机这两大痼疾已无良药可治，进而造成国力衰弱、生产停滞，广大农民群众生活水平严重下降，各地政局动荡。而在这同时，经过资产阶级革命的西方各国，却进入了快速发展的资本主义时期，政治经济军事实力很快超过中国。昔日的“天朝”大国已经面临着西方各资本主义列强坚船利炮的巨大威胁。

到嘉庆、道光朝时期，清朝政府治理新疆已长达近百年。在这近百年中，由于清朝政府实施了许多有效的治理政策和全国各省区对新疆的大力支援，特别是每年高达 200 余万两白银的财政支持，使新疆社会经济获得了快速的发展。但是，到道光朝初年时，受全国政治经济形势的影响，新疆社会经济快速发展的势头已经过去。日益腐败的吏治和长期的和平环境，不仅造成新疆驻军战斗力的下降和边防力量的削弱，而且也造成新疆整个社会经济发展的停滞。各族统治阶级对广大劳动群众残酷的压迫剥削进一步激化了各地的矛盾。特别是这时已长大成人的原和卓后裔张格尔、玉素普等人在浩

罕支持下对南疆维吾尔族地区的不断侵扰，更使新疆政局变得复杂和不稳，终于酿成道光六年（1826)和道光十年(1830)南疆地区两次大规模的动乱。

道光六年(1826)六月，原叛逃境外被杀的大和卓波罗尼都的孙子张格尔率部分追随者入卡作战，得到南疆一些伊斯兰教白山派群众的响应，在浩罕军队支持下，很快攻占喀什噶尔、英吉沙尔、叶尔羌、和阗等南疆部分地区，并波及到阿克苏、乌什，猖獗一时，震动全国。清朝政府从全国调集 4 万余名军队，以长龄为扬威将军，统帅入疆平乱。经多次激战，到道光八年(1828)初，清军彻底平定张格尔之乱，并活捉张格尔押送北京处死。

但是，时隔仅两年，道光十年 (1830)八月，张格尔之兄玉素普在浩罕军队的挟持下，再次入卡作乱。乘机入侵的浩罕军队在南疆地区到处烧杀抢掠，使这一地区的社会经济再次遭到严重破坏。到当年底，清朝政府派往平乱的援军到达，与坚守各城池的军民一道又平定了和卓后裔的作乱，玉素普本人逃出卡外。

这些外敌入侵及和卓后裔的作乱虽然都以失败而告终，但其对新疆特别是对南疆维吾尔族地区社会经济的破坏却十分严重，同时也暴露了清朝政府在这一地区乃至在整个新疆地区的治理政策还有许多不完善的地方。痛定思痛，在新的历史条件下，如何才能稳定新疆的政局，如何维护新疆沿边地区的安全，成为当时清朝政府关注的一个重要问题。

道光七年(1827）底，即在平定张格尔之乱基本结束的时候，清朝政府派直隶总督那彦成为钦差大臣到南疆维吾尔族地区办理善后，就清朝政府在新疆的治理政策进行调查和调整。

那彦成，字绎堂，章佳氏，满洲正白旗人，为曾长期任伊犁将军的清朝大学士阿桂之孙。他在新疆历任伊犁领队大臣、喀喇沙尔办事大臣、叶尔羌办事大臣、喀什噶尔参赞大臣等职，对新疆情况相当熟悉。在平定张格尔之乱中，他批驳了清朝政府中少数人主张放弃新疆的奇谈怪论，力主迅速出兵平乱，加强在新疆的治理。接到清朝政府的任命后，他立即起程，迅速赶往新疆。他在喀什噶尔任职一年多的时间内，“先后奏事一百四十余件，除循例公事外，其有关兴利除弊，国计边防，及整饬官兵、抚绥回众、控制外夷者，共有八十余件，均已钦奉谕旨准行，咨行各城遵办在案”[①]。根据新疆已经变化了的政治经济军事形势，那彦成在清朝政府支持下对清朝政府治理新疆前期制定实施的许多政策做了调整和完善。那彦成离开新疆后不久，虽然又发生了玉素普之乱，那彦成本人也因此受到牵连处分，但他所制定实施的许多新政策基本都被保留了下来，并且在以后的实际执行中还得到了进一步的补充和发展，使新疆又保持了较长一段时间的稳定和发展。

第一节　改善和加强吏治

我国两千余年的封建社会，一直是一个以人治为主的社会。在封建专制主义高度集权的封建社会里，“朕即国家”。官吏是百姓群众的“父母官”，整个国家或一个地区能否稳定发展，百姓群众能否安居乐业，甚至一个王朝的兴盛衰亡，往往都取决于能否有一个良好的吏治。因此，在我国封建王朝的统治者中，凡是具有一定政治才干并打算有所作为的统治

①《那文毅公奏议》卷 80。

者，都非常重视吏治的建设。清朝统治者自然也不例外。18世纪中期清朝政府治理新疆时，正是清朝处于鼎盛时期的乾隆朝中期。颇有政治抱负并具有较高政治才干的乾隆皇帝一开始即对新疆的吏治建设非常重视，根据新疆地处边陲、民族宗教问题复杂、社会经济发展比较落后的特点，在新疆推行了一系列加强吏治的政策措施，严格考核、发银养廉、犯罪严惩等等，对保证新疆有一个比较良好的吏治起了重要作用。

但是，受全国政治形势的影响和新疆本身政治条件的制约，到道光朝初年时，新疆吏治随着清朝整个统治阶级的日益腐败也已经大不如从前。特别是在南疆维吾尔族地区，比较落后的伯克制度使这一地区的吏治腐败现象更为严重，清朝政府派驻这里的大小官员与维吾尔族中的各种伯克勾结起来，利用“天高皇帝远”、中央政府难以监察的客观条件，对广大维吾尔族农民群众任意加重奴役和剥削，名目繁多的“摊派”和“徭役”使广大维吾尔族农民群众无法忍受。张格尔等入卡作乱能在南疆地区猖獗一时，这也是一个重要原因。

一、废除南疆维吾尔族地区的各种“陋规”

要想改善和加强新疆吏治的建设，首先必须从整顿吏治开始，而要整顿新疆的吏治，又首先必须从问题比较多，并已经产生严重恶果的南疆维吾尔族地区下手。为此，那彦成一到喀什噶尔，即着手解决这一问题。

那彦成等人经过调查后认为，张格尔作乱在南疆地区猖獗一时，“实系回众苦于阿奇木伯克等苛敛。而阿奇木之所以摊派，多由大小各衙门供支浩繁，摊派敛钱，借办公之名，又复指称中饱，肥其囊橐”。那彦成举例说：“如每月由阿奇木在于各回户名下，按户派红钱二十五文，名为克列克里克。如有

不敷，再行续派，以所用之多寡，按户均摊，钱无定数，名为色里克。其各衙门服食日用所需，无一不取给予阿奇木，虽有发价之名，并不发价。”各地官府与阿奇木伯克衙门相互勾结，共同盘剥广大维吾尔族农民群众，是造成南疆维吾尔族地区吏治腐败、政局动荡的重要原因。为此，那彦成整顿南疆维吾尔族地区的吏治，把废除这一地区各官府衙门的“陋规”放在第一位来解决。

那彦成把南疆维吾尔族地区吏治中的各种“陋规”大致分为两类：一类是“各城大小衙门陋规”，另一类是“各城阿奇木陋规”。前者主要是中央政府派驻各地官员的种种违法乱纪行为，后者主要是各地维吾尔族伯克的种种违法乱纪行为。

“各城大小衙门陋规”共有 17 条，主要内容如下：(1) 官府日常费用开支要当地阿奇木伯克等供应；(2) 官府需用的物品不直接从市场购买，而是交当地阿奇木伯克等代办；(3) 官员派当地阿奇木伯克等为自己购买黄金、皮张等贵重物品；(4) 官府私自役使当地工匠无偿干活；(5) 喀什噶尔官府的办事人员司员、笔帖式等人的生活费要当地阿奇木伯克提供；(6) 为官府服役人员应得的报酬由当地阿奇木伯克等供给；(7) 官府超编雇用“通事”(翻译)和“毛拉”(低级宗教人员，为官府办理文书等)；(8) 官府任意扩大役使的维吾尔族群众数量，并向他们乱收“认月钱”(按月收钱)；(9) 官员私受阿奇木伯克等赠送的贵重礼品；(10) 官员从市场贱价购买弱小牲畜，交当地人牧养，长大肥壮后再卖掉谋利；(11) 官府需用马匹，随意向当地摊派索取；(12) 利用公用马匹传递私人信件，还向当地群众收取马匹钱；(13) 随意向当地群众摊派索取巡查边防卡伦的马匹；(14) 和阗官员借巡视为名乱收取当地阿奇木伯克等人

馈送的物品；(15）喀什噶尔官员把收受阿奇木伯克赠送的马匹又交阿奇木伯克等人变卖；(16) 喀什噶尔官员低价购买的贵重物品据为己有；(17)阿克苏、库车等地官员借向北京进献土特产之名谋利。

“各城阿奇木陋规”共七条，主要内容如下：(1)各级伯克超过规定，任意扩充自己所属‘燕齐’(农奴)户数额；(2)借为巡查官兵提供马匹之名向农民群众摊派银钱；(3)阿奇木等伯克借入京朝觐之名，向农民群众摊派钱物，而且随带过多物品，苦累沿途军台驿站；(4）随意役使农民群众为自己开荒种地；(5)把持市场，控制粮价，从中谋利；(6)阿奇木伯克借赴任之名向农民群众索取办公用品；(7)各级伯克上任时，要向自己的上司伯克呈送各种贵重物品(时称‘博勒克’)。

从那彦成所列举的上述官府衙门各种“陋规”可以看出，当时南疆维吾尔族地区的吏治已腐败到何种严重的程度。众多官员伯克上下勾结，互相利用，贪污肥己，共同盘剥广大农民群众。如不改变这种状况，南疆维吾尔族地区社会稳定和经济发展根本不可能。

道光皇帝看了那彦成的上述奏报后，也大为震惊，对那彦成这种敢讲真话，敢除‘陋规’的行动特批‘好’字表示支持和赞同，并还在那彦成奏折的行文中加批说：这些“陋规”，“行同饕餮，殊出情理之外。已往者虽施恩不究，若不杜绝，将来又复如故。无怪乎一夫不逞，万夫响应。丧心昧良，深堪发指。设非公忠体国之大臣，孰肯和盘托出，可嘉之至”。清朝政府根据那彦成的建议，随即发布上谕宣布坚决废除以上各种“陋规”，并为杜绝此类“陋规”的再发生而采取了一些措施。主要内容如下：

第一，在南疆各地官府衙门（包括阿奇木衙门）前，一律

立石，刻写明令废除上述种种陋规的文字，并把这些内容广为印刷，在各维吾尔族农村张贴，使广大农民群众都知道。

第二，各城驻扎办事、领队大队每季度检查一次有无官员伯克违法乱纪，重犯各种“陋规”行为，上报喀什噶尔参赞大臣。喀什噶尔参赞大臣每年汇总上奏北京中央政府。

第三，伊犁将军统辖全疆各地，要破除情面，认真履行职责，监督查办各地违法乱纪的官员伯克。

第四，如果章京（官府办事的低级官员）伯克有违法乱纪、贪污腐败行为，由当地主要官员奏明中央政府查办。如果当地主管官员徇私枉法、包庇不报而被喀什噶尔参赞大臣查出奏报，则把当地主管官员查处。

第五，各城办事、领队大臣如果重犯上述各种陋规，或变换其他名目盘剥当地农民群众，经喀什噶尔参赞大臣奏报中央政府后，即照乾隆五十四年(1789)和阗领队大臣格绷额贪污受贿、勒索财物之罪而处以死刑，参与违法乱纪行为的阿奇木伯克等也要处以死刑。

第六，如主管南疆地区事务的喀什噶尔参赞大臣本人有违法乱纪行为，或包庇犯法的官员伯克，准许各城的办事、领队大臣据实直接向北京中央政府报告揭发。如果伊犁将军知情不报或有意包庇隐瞒犯法的官员伯克而被发现，除将犯法的官员伯克治罪外，伊犁将军也将被严办。

第七，各地农民群众如果被当地官员伯克非法摊派粮款，可以到喀什噶尔参赞大臣衙门和伊犁将军衙门上告。如果将军、参赞大臣衙门不受理查办，可以到北京中央政府直接告发,如果上告属实,可以免除‘坐罪’(诬告或越诉之罪)，如果不实则要照例治罪。

清朝政府在发布的此上谕最后说：“自此次明定章程，各

城大小臣工务当各矢天良，洁己奉公，毋得仍蹈前辙，致干咎戾。”[①]表示了清朝政府坚决改善和加强南疆维吾尔族地区吏治的决心。

二、完善加强考核监察制度

中国数千年的历史发展证明，再好的规章制度也无法保证某些人不做坏事，因此还必须有一套比较完善的考核监察制度，才能保护鼓励好人，打击惩办坏人，从而使吏治建设正常发展。在中国历代封建王朝中，凡是吏治比较好的时期，都比较注意对各级官员的考核和监察，从而形成具有时代特色的考核监察制度。清朝自然也不例外。在清朝入主北京之初，即在中央政府设立都察院及所属机构官员，“专司国家风纪，凡政事得失，职官邪正，有关国计民生利害的，都应及时言于皇帝，以纠正失谬”。监督中央和各地方主要官员是都察院的一项重要工作[②]。清朝政府治理新疆后，鉴于新疆地理、政治、民族等特殊复杂的条件，更重视新疆官员的考核监察工作，以便对新疆各级官员进行有效的考核监察，确保吏治不出现大的问题。其中主要内容有：

第一，允许伊犁将军以下分驻新疆各地的参赞、办事、领队大臣有“专折奏事”之权，即直接向皇帝和中央政府报告请示的权力。这种分权制约的政策，其实也是一种最有效的考核监察办法，既可以防止伊犁将军、乌鲁木齐都统等新疆主要大员过分专权不法，又可以了解到伊犁将军以下各地驻扎官员好坏的实情。

第二，在新疆人口最多的南疆维吾尔族地区，虽然实行

①《那文毅公奏议》卷 77。

②张德泽：《清代国家机关考略》第 122 页，中国人民大学出版社 1981 年。

伯克制度，允许维吾尔族伯克主管本民族内部的行政事务，但不设统一管理各地维吾尔族事务的“总管伯克”，又允许主管一个地方事务的阿奇木伯克的副手伊沙噶伯克会办事务，以此来防止阿奇木伯克“揽权独办”，以达到分权制约而便于考核监察的目的。

第三，对乌鲁木齐地区所属各州、县官员及各官府衙门的同知、通判、大使、巡检等官员，规定三年任期届满时，由主管官员进行考核，“出具考语”，对政绩良好、才能出众、办事认真者上报北京吏部提拔任用；对政绩平平、不认真办事者，再延长二年任期，重新进行考核；对违法乱纪、贪污腐败者，随时查办。

第四，对新疆各地将军、都统、办事大臣等官府衙门中的中下级办事官员（笔帖式、护军校等）则在他们任期届满返回北京后，由新疆主管官员及原在北京衙门主管官员看其表现，“考核后再定升用”。

第五，对于新疆各主要军政官员，例如伊犁将军、乌鲁木齐都统、喀什噶尔参赞大臣等，由清朝政府直接进行考核，该奖该罚也由中央政府决定①。

清朝政府治理新疆后实行的上述考核监察措施应该说是比较切实可行的，而且在相当长一段时间内也确实起了较好的作用，因此在清朝政府治理新疆前期，新疆吏治状况一般来说比较好，没有发生过大的地方官员越权妄行的行为。

但是，随着社会经济的发展和国内外政治形势的变化，清朝政府对新疆吏治实行的上述考核监察办法中，许多不完

①齐清顺：“清朝加强和改善新疆吏治的重大举措”，载《西域研究》1996年2期。

善或不适应的地方也表现出来。对此那彦成在给道光皇帝的奏折中说，新疆吏治到道光时期之所以出现如此多的问题，重要原因之一就是现有的考核监察办法不如内地一些省区严密有效，“各大臣驻扎一城，各长其疆，并无维制考核之分，是以彼此不相顾忌，不若外省州、县属于知府，复设司道从而考察之，又设督抚从而统辖之，层层相制”，即使有少数腐败乱纪官员，因为考核监察措施得力，也‘不敢肆志’和‘不至妄为”，成不了大的气候。为此，那彦成提出了在新疆进一步改善和加强考核监察的新措施。

清朝政府同意那彦成的意见，并于道光八年（1828）正月发布上谕，宣布在新疆实行更为严密有力的考核监察政策措施。主要内容如下：

第一，哈密办事大臣及吐鲁番、巴里坤、古城、库尔喀喇乌苏领队大臣归乌鲁木齐都统考核监察，每到年终其政绩如何皆有乌鲁木齐都统“出具切实考语”，实事求是地填写考察评语密奏中央政府。

第二，南疆喀喇沙尔、库车、阿克苏、乌什、叶尔羌、英吉沙尔、和阗的办事、领队大臣由喀什噶尔参赞大臣考察，同样每到年终要对每个官员的政绩“出具切实考语”密奏北京中央政府。

第三，伊犁将军有“节制”全疆官员的职责，因此伊犁将军也要在每年年终时对上述各地主要官员的政绩“出具切实考语”密奏北京中央政府。

第四，对上述各地不称职的官员一经发现，可以随时奏明北京，予以撤换。如果主管将军、都统、参赞大臣失察或有意隐瞒不报，则追究主管者的责任。

第五，如果伊犁将军、乌鲁木齐都统、喀什噶尔参赞大臣

本人不廉洁自律、不秉公办事，各地办事、领队大臣也可以“据实参奏”，直接向中央政府报告。

第六，各地官府衙门办事的章京、粮员、笔帖式等下级官员，由本地主管官员“认真考察”，不称职者随时奏报更换。其中，北京中央政府各衙门选派到新疆各地方任职者，三年期满更换时，由当地主管官员写出切实评语，以作为回京后奖惩的依据。

第七，新疆本地驻防八旗官员，“非实系守洁才优者”，不是品德才能优秀者不许推荐任命。如有不称职或违法乱纪者，要追究原推荐任命人的责任。

从上述内容可以看出，清朝政府完善加强新疆吏治考核、监察的新措施突出了责任制，使考核监察更进一步分工明确，办法具体，并增加上下互相监察和推荐官员的反坐规定，从而进一步使新疆吏治的考核监察措施完善和制度化。

关于清代新疆官员考核监察的原件至今还未见到。但《清实录》中有一段关于清朝后期新疆巡抚吴引孙对各级官员考察上报的内容，这里可以作为一个参考。“吴引孙奏：考察属员分别举劾一折。新疆伊犁府知府彭绪瞻，署蒲犁通判候补知县张绍伯，巴楚州知州张噪光，皮山县知县钱炳焕，前署柯坪县丞准补疏勒府经历王廷襄，均著传旨嘉奖。署莎车府联恩，苛征巧取，民怨沸腾；署叶城县知县候补知县王礼源，贪黩虐民，专擅罔利；署鄯善县知县候补知县苗茂，任用私人，苛派累民；署婼羌县知县候补知县夏朝选，行为贪劣，操切偾事；候补知县刘襄，擅作威福，居心贪诈；署吐鲁番巡检候补县丞赵谦，任性妄为，行同无赖；于阗县典史徐丙炎，违禁收费，贪鄙性成；候补巡检周鸿年，废弛公务，利心太重；候补典史韩兴奇，行同市侩，肆意贪婪，均著即行革职。署阿

克苏道候补道员陈纯治，精力就衰，事权旁落，著以原品休致。前署阜康县事候补知县朱希和，举动多乖，舆论未洽；候补知县冯镇寰，人欠谨饬，被控有因；候补县丞刘华浚，不自检束，颇滋物议；绥定县广仁城巡检王晋昌，年力衰颓，难期振作，均著勒令休致。候补知府刘澄清，性情执拗，难资表率，著以通判降选。署吐鲁番右旗守备用游击赵正清，操防懈弛，摊派扰民；署阿克苏守营守备补用游击党维新，行为荒谬，心地糊涂，均著即行革职。署哈密协右旗守备补用副将曾春祥，身力衰弱，难期振作，著勒令休致。提标中营参将张鸿畴，营伍疏懈,人地不宜,著开缺另补’①。

据这段文字统计，在光绪三十二年（1906）的这次考察中，新疆各级文武官员共有 6人得到奖励,11 人被革职,5 人被勒令休致（强令退休） ,1 人被原品休致（保持原有品级退休）,1 人降级使用,1 人开缺另补（调换任职岗位）。这种奖少罚多的现象，一方面反映了当时吏治问题比较多，另一方面也说明清朝政府对新疆吏治的考核监察还是比较认真严格的。

三、完善加强选拔任用制度

要想搞好吏治建设，首先要选拔任用得人，使品行比较端正、能力比较强、办事比较认真的官员担任各种职务，发挥其才能。而要任用得人，又必须有一套比较完善和可具体操作的选拔任用制度。只有这样才能使能者上、劣者下，并保证吏治建设健康地发展。 18 世纪中期清朝政府治理新疆后，在新疆官员的选拔任命上，根据新疆比较特殊的政治经济、历史地理、民族宗教等特点采取了一些比较符合当时实际的官

①《清德宗实录》卷 555。

员选拔任用政策。主要内容有以下几点：

第一，中央政府派驻新疆的主要军政官员，包括伊犁将军、乌鲁木齐都统、喀什噶尔参赞大臣、塔尔巴哈台参赞大臣、镇迪道员等及所属驻各地的办事、领队大臣，皆从内地八旗官员中选拔任命，而其中尤以驻京满州八旗官员中选拔任命者居多，以保证以满洲贵族为主的清朝中央政府对新疆的绝对控制。

第二，各级官府中办事的章京、粮员、笔帖式等下级官员，由北京中央政府中的各部和陕甘总督衙门中选派任用，定期更换。

第三，在维吾尔、蒙古、锡伯、索伦等族中实行不同政治制度，各种官员也皆由本民族中选拔任用。

第四，对南疆维吾尔族中伯克的选拔任用规定了许多条件，诸如不能从伊斯兰宗教头目中选用，主要伯克不能从本地选用，不能从阿奇木伯克的亲戚中选用新伯克，推举新伯克必须由阿奇木、伊沙噶、噶杂纳齐、商等众伯克共同议定，重要伯克人选要报中央政府决定任令，选拔阿奇木伯克要同时推举两人上报，等等。

清朝政府制定的上述选拔任用官员伯克的各种政策措施，在当时历史条件下，对于尽快稳定新疆政局、恢复发展生产曾起过一定作用，特别是对南疆维吾尔族地区伯克选拔任用的一些措施，对确立这一地区新的伯克制度起了重要作用。

但是，清朝政府上述选拔任用官员伯克的政策措施，随着国内政治形势的变化，到道光朝初年时，许多已形同虚设，并没有执行；有的则已显得过时，无法执行。对此那彦成在奏折中说“查乾隆年间各城参赞、办事、领队大臣简放之人，或

出于保举，赏加副都统职衔，或用获咎之督抚两司，究皆眼界较宽，且于公事知所轻重。”这些官员办事能力较强，品行比较端正，因此当时吏治比较好。但是，随着时间的推移“追后保举未必尽属贤能，又参与侍卫与口外驻防满洲”，这些职位低的满洲八旗官员，不但办事能力差，而且许多人也不尽心，“竟有视为利薮,借图饱其私囊”,借任职机会贪污受贿,大发横财。特别是那些由本地调任的一些下级八旗官员，目光短浅而又熟悉情况,“一经牟利,搜括愈工”,剥削聚财,更是不择手段。

至于在南疆维吾尔族地区伯克的选拔任命中，到道光朝时期问题更多，那彦成在奏折中同时说：“近来更有卖放伯克一端……从前遇有伯克缺出，贿嘱司员营谋，办事大臣被其蒙混”，以前贿赂卖任伯克之事，仅是各衙门下级办事官员私下交易,主管大臣多不知情。但是,问题变得越来越严重,“各大臣间有受贿卖缺，每伯克一缺有费至元宝若干锭者”。公开卖官分肥，成为南疆维吾尔族地区伯克选拔任命中的首要“陋习”。其次，南疆维吾尔族地区的官府，还违犯旧有规定，从“通事”（翻译人员）和在北京服役过的维吾尔族人员中任命伯克，而这些人因通晓汉、维两种语言，经常出入官府，很容易“内外串通,遇事滋扰,无恶至极”。另外,各地官府在选拔任用伯克时也不认真执行伯克回避的规定，“不特阿奇木伯克多用本城回子，即小伯克亦以本庄之人办本庄之事”。这些人熟悉本地情况，亲友故旧盘根错节，“一经剥削，其害尤甚”。

清朝政府根据那彦成的建议，重申和新出台了关于官员伯克选拔任命中的新的政策措施，主要有以下一些内容：

第一，恢复喀什噶尔帮办大臣一职，与喀什噶尔参赞大

臣同驻一城，但只管本城事务，以加强对喀什噶尔地区的领导力量，并使喀什噶尔参赞大臣真正起到“总理回疆”事务的职责。

第二，改革新疆沿边各主要卡伦官员由北京中央政府直接派任的办法，改由从本地驻军官员中选派。清朝政府治理新疆后，每年都从北京派侍卫若干名担任沿边重要卡伦官员。这些人不熟悉当地情况，原又是皇宫中的侍卫，几年后更换，很不得力。因此，趁这次新疆改善加强吏治之机进行调整。

第三，恢复南疆维吾尔族地区各官府内下级办事人员主要从内地选派的办法。清朝政府治理新疆初期，各官府内具体办事的章京、笔帖式等皆由内地选派。后来，由于各种原因没有认真执行，有些人从本地驻军中选任，结果造成内外勾结，弊病很多。因此清朝政府根据那彦成的建议，决定“恢复旧制”，各城官府办事章京除留三个名额由本地比较优良的笔帖式中选拔任命外，其他仍全部由北京中央政府各部选派，三年更换，其政绩好坏由当地主管官员及中央政府各部衙门共同考核。

第四，南疆各地三品至五品伯克实行新的选拔办法。清朝政府治理新疆后，南疆各地主要伯克的选拔，一般是由本地办事、领队大臣推举两人，写上评语，由喀什噶尔参赞大臣审核后，奏报中央政府选定一人任命。这种办法时间一长，便出现各地上下勾结卖放伯克的弊端。为此，清朝政府重新规定伯克选拔任命办法。规定各地在选拔三品至五品伯克时，首先从在平定张格尔、玉素普作乱中表现较好、立有功绩者或他们的子孙中考虑；其次从这些人中再选拔出身比较正直、办事能力比较强的人上报；在上报过程中，要详细认真

填写被保举人的“劳绩”“资格”“人才”“家世”四项内容，写出实事求是的评语；每次推举的候补人选由过去的两人增加到四至五人；同时还要把填写的推举材料一式四份，呈送喀什噶尔参赞大臣审核。

第五，新选用的伯克必须要试用三年，三年无过，才能推荐上奏中央政府正式任命。

第六，保举任用的伯克，如果在任职内因公事犯罪，与原保举的大臣无关；如果此伯克在任职内贪污受贿，盘剥农民群众，一经发觉，不但要惩办伯克本人，也要处分原保举推荐的官员。

第七，七品伯克的选拔任命参照上述办法，由各地进行，报喀什噶尔参赞大臣审定，造册报中央政府的理藩院备案。

第八，凡是通事（翻译）、工匠及在北京当过奴隶的人充任伯克的，查实后一律免职，以后也不准在这类人中选拔任用伯克。

第九，重申伯克选拔任命必须回避本城本村的政策。规定：各城阿奇木伯克、伊什罕伯克、都管伯克等主要伯克，必须回避本城，五、六品的小伯克必须回避本村，不许在本城本地为官。如果今后查出有伯克不执行这一规定，要从严惩办。

通过这些措施，使清朝政府在新疆官员，特别是在南疆维吾尔族地区伯克的选拔任用方面的政策制度进一步完善，对于在以后一段时间内新疆吏治的好转有一定作用。

四、增加养廉银钱发放数额

与我国历代封建中央王朝相比，清朝官员的正式俸禄一直比较低。以康熙朝时期每石米值银一两计，主管数省或一省军政事务的总督（正一品）、巡抚（从一品）全年共有俸禄银270两左右，一县之长的七品县令，全年俸禄银不到70两。这

些收入显然不够维持这些官员全家人的生活费用和其他方面的开支（当时官员及家庭雇用的幕僚、杂役人员要官员自己养活）。因此当时许多官员不得不在国家正式赋税以外，以“耗羡”名义向农民多征赋税装入自己腰包以补贴家用，还有的官员则公开挪用公款甚至贪污公款以补贴私用。从雍正朝开始，为了维持各级官员的正常生活开支和政务活动，清朝政府实行“耗羡归公”的政策，把过去各级官员公开或多征的赋税收归国有，再由政府以“养廉银”的形式按官员职位高低和政务生活需要发给个人。后来，历朝相沿，养廉银的数额也不断增多，超过官员本身应得俸禄的数倍甚至十几倍，成为各级官员的主要收入。

清朝政府治理新疆后，因新疆地处边陲，物质缺乏，物价昂贵，条件艰苦，因此对调任新疆官员养廉银的发放比较优厚。对此，乌鲁木齐都统和瑛曾说“：官其人则予以例俸，俸以外优以养廉。俸惟视其秩品，廉独厚于内臣。诚以远迁边塞，镇抚民番，不得不裕资斧，励清操，恐沉黎往者不廉耳。”①据清代有关文献记载统计，新疆各地主要军政官员养廉银经几次调整，到乾隆末年时基本确定下来，具体情况如下：伊犁将军每年 3 000 两（其他皆每年发放数额），乌鲁木齐都统 2 888 两，喀什噶尔、塔尔巴哈台参赞大臣 1 500 两，伊犁参赞大臣 1 000 两，伊犁锡伯、索伦、察哈尔、厄鲁特领队大臣 700 两，喀什噶尔、乌鲁木齐、英吉沙尔、和阗、喀喇沙尔领队大臣 600 两，巴里坤、古城、吐鲁番领队大臣 500 两，其他各地办事、领队大臣以及镇迪道的各级道府州县官员养廉银数额也与其同级的官员差不多。从北京到新疆办事的章京、侍

①《三州辑略》卷 4。

卫等下级官员也发放有数额不同的养廉银或盐菜银[1]。

对新疆各民族中的王公伯克等上层官员首领，则实行不同的养廉方式。对实行札萨克制度的蒙古及哈密、吐鲁番两地维吾尔族中的王公首领，其原所属部众土地皆归其所有，这些土地或草场上的收入全部归王公们自己支配使用，中央政府不但不向他们征收赋税，反而每年还赏给一定数量的银两物品，让他们仍旧过着优裕豪华的生活。对实行伯克制度的维吾尔族地区，则根据伯克品级的高低赏给一定数量的土地和为其种地服役的农户（时称“燕齐”，即政治经济上严重依附于伯克的农奴），对这些土地上的收入政府也不征收赋税,全部归伯克支配所有。据《西域图志》卷三十记载,具体数额如下：三品伯克,200 巴特满土地,100 户农户；四品伯克,150 巴特满土地,50 户农户；五品伯克，100 巴特满土地,30 户农户；六品伯克,50 巴特满土地,15 户农户；七品伯克,30 巴特满土地,8 户农户。这里的巴特满，又称巴特玛，是当时维吾尔族地区的一种计量单位，一巴特满粮食合内地五石三斗。一巴特满土地即是一巴特满种籽所播种的土地面积。按当时新疆小麦普遍每亩播种一斗计算，那么一巴特满土地就折合内地 53 亩土地。这样，三品伯克的养廉土地约在 1 万亩以上，最低的七品伯克也可以合法的占有近 1 600 亩养廉地。另外，对个别职责比较重的阿奇木伯克，清朝政府还另外每年发给一定数量养廉银钱。其中伊犁三品阿奇木伯克 500 腾格（当地普尔钱的单位，一腾格约合白银一两），喀什噶尔

① 齐清顺：“清代新疆官员的养廉银”,载《新疆大学学报》1990 年 2 期。

三品阿奇木伯克 200 腾格，英吉沙尔四品阿奇木伯克 250 腾格，叶尔羌三品阿奇木伯克 600 腾格，和阗三品阿奇木伯克 800 腾格，等等。对新疆维吾尔族地区这种特殊的养廉办法，乾隆皇帝说：“前因回人旧习，凡伯克等朘削所属，是以赏给各城阿奇木伯克等钱币地亩及供役之人，俾得奉公自爱。”①

清朝政府对新疆官员及王公伯克们的优厚“养廉”政策，是否能保证他们真正地做到“奉公自爱”、廉政办事虽不能说，但在一定程度上，确实解决了这些人、特别是内地许多官员到新疆任职期间活动经费不足的困难，对促使他们在新疆安心办事起了某种作用。

到道光时期，特别是平定张格尔之乱以后，由于物价的不断上涨，几十年前规定的养廉银数额已显得过低。特别是内地到新疆任职的官员，其生活及办公活动经费都要靠这些养廉银维持，更是出现了“各城大臣及司员、笔帖式等原设养廉，不敷办公”的现象。如不及时解决这一问题，不但会影响到他们的生活及办事效率，也会使他们另生非法谋财之道。因此，那彦成奏请清朝政府增加各级官员养廉银数额，以使官员们“自好者亦可不存内顾，则专心办公”。

清朝政府同意那彦成的意见，对新疆各地官员的养廉银在原有基础上作了大幅度的增加。具体情况如下表②：

①《清高宗实录》卷 649。
②《那文毅公奏议》卷 74；《清宣宗实录》卷 132，卷 140。

清朝道光时期新疆官员养廉银增加状况表

职　　官	原养廉银数(两)	增加养廉银数(两)	总计(两)
伊犁将军	3000	1000	4000
伊犁参赞大臣	1000	500	1500
伊犁领队大臣	700	200	900
乌鲁木齐都统	1888	500	2388
库尔喀喇乌苏领队大臣	400	400	800
哈密办事大臣	700	200	900
哈密帮办大臣	400	200	600
喀什噶尔参赞大臣	1500	500	2000
喀什噶尔帮办大臣	700	300	1000
叶尔羌办事大臣	1100	200	1300
叶尔羌帮办大臣	700	200	900
乌什办事大臣	700	200	900
阿克苏办事大臣	400	600	1000
库车领队大臣	600	200	800
喀喇沙尔领队大臣	600	200	800
和阗领队大臣	600	200	800
英吉沙尔领队大臣	600	200	800

对新疆各地官府衙门中办事的下级官员，也适当地增加部分养廉银或盐菜银。其中：章京每月增加银 10两，部缺笔帖式每月增加银 6 两，委笔帖式每月增加银 2两。

从上表可以看出，新疆官员养廉银在这一时期增加的数额是相当大的，多者有一倍，少者也在百分之二十左右。同时，新疆官员养廉银数额在全国各省区中也是比较高的。例

如，内地驻防将军每年养廉银为 1 500 两，比同一级别的伊犁将军每年养廉银 4 000 两低许多；乌鲁木齐都统除在新疆支领养廉银外，其原在北京任职的各项待遇仍可以享受，总收入也大大高于内地驻防的都统。又例如，镇迪道员每年养廉银为 3 000 两，同为清代边远地区的广西省各道员的养廉银是 2 400 两；镇西府知府的养廉银是 2 000 两，而同为边远艰苦地区的云南省知府养廉银为 1 500 两，都比新疆同级文职官员少得多。再例如，内地各省绿营最高军事长官提督年养廉银是 2 000 两左右，而新疆的乌鲁木齐提督则是 2 800 两。可以看出，清朝政府给新疆官员发放的养廉银是相当优厚的。

这里还应该指出的是，这一时期内地各省官员的养廉银主要是从本省对农民群众多征收的赋税中开支（史称“耗羡”），而新疆官员养廉银则全部从“协饷”中支出，即从清朝政府对新疆的财政拨款中支出，因此，新疆官员养廉银的来源与内地各省区有很大不同。这也是清朝政府对新疆一项特殊的财政帮助和支持。这样，不仅使新疆官员的养廉银有了保证，而且也不会增加广大农民群众的额外负担。

第二节　解决人口与耕地之间的矛盾

在我国漫长的历史发展过程中，从某种意义上说，衡量一个封建王朝或某个历史时期社会经济发展水平的高低，重要的一个标准就是人口的增加或减少。因为在科学技术比较落后，生产力比较低下的古代（单位面积产量低，劳动生产率低），人是社会经济生产活动中的决定性因素，人口的增

加，必然会带来耕地面积的扩大，而人和土地的结合，就能生产出人类生存和发展的物质基础，有了这个基础，人口自然增殖的速度就会加快，又会开垦出更多的耕地进行新的生产。如此反复，带动了社会经济总体实力的增强，并从而带动了整个社会经济的繁荣和国家力量的强盛。我国历代封建王朝中，凡是统治比较稳定、国力比较强盛、经济比较繁荣的王朝，例如汉、唐、元、明、清等各朝，在其建立前期，无不以招集流亡、鼓励垦荒为恢复发展经济生产的第一件大事来办。

一、清朝治理新疆初期的主要政策措施回顾

据《中国人口史》①一书测算统计，自汉朝到清朝以前的近两千年中，新疆(时称西域)总人口长期在 60 万上下徘徊，最高时达到约 90 万，最低时约 35 万，一直没能突破 100 万。

乾隆二十四年（1759）清朝政府治理新疆时，由于长期战乱，天山以北地区千里荒野，天山以南地区城乡破败，总人口下降到不足 30 万。清朝政府治理新疆后，从内地迁居大批军民到新疆驻防屯田，人口有明显增加，很快上升到约 40 万②。

清朝政府治理新疆初期，连续数年的战乱不仅造成新疆人口急剧减少，也造成新疆原有耕地的大面积荒芜。因此，这一时期新疆人口与耕地之间的矛盾，主要表现为人口不足和耕地减少，而解决这一矛盾的最好办法就是使广大流离失所的农民群众尽快重新回到土地上来，与土地相结合，恢复和发展农业生产。招集流亡、垦荒生产自然成为惟一可行的政策措施，而这种政策措施对清朝政府来说并不生疏。这点，

①人民出版社，1988 年出版。

②齐清顺：“清代新疆农业生产力的发展”，载《西北民族研究》1988 年第 2 期。

在一直以农业生产为主的南疆维吾尔族地区表现得更为突出。同时，在原有一定农业生产基础的北疆伊犁地区也表现得比较明显，这就是以维吾尔族农民群众为主开展的各种垦荒生产活动(史称“回屯”)。

至于在天山以北地区，特别是乌鲁木齐地区，由于这一带原是以厄鲁特蒙古为主的游牧民族活动的地区，农业生产本来就比较落后，因此清朝政府解决这里人口与耕地之间矛盾的政策措施，如前所述，主要是从内地迁移大批军民来这里屯田生产。这种方式，表面看来与南疆维吾尔族地区“招抚流亡”有所不同，但实质和效果都一样，都是让农民群众与土地尽快结合起来，以恢复和发展新疆的农业生产。实践证明，清朝政府的上述政策是成功的，很快使新疆的农业生产获得恢复和发展。

二、清朝治理新疆中期的主要政策措施

随着历史的前进和农业生产的发展，到嘉庆、道光朝时期，新疆入口与耕地之间又出现了新的矛盾，这就是人口的迅速增加造成耕地不足，从而出现了在新的条件下，另一种形式的许多农民群众与土地相分离的现象。

从清朝政府治理新疆到道光朝初年的半个多世纪中，除乾隆三十年(1765)乌什地区维吾尔族农民群众爆发过一次规模较大的武装斗争外，新疆政局一直比较稳定，社会经济也获得较快的发展。因此，在这一时期，新疆人口自然增殖率一直比较高，再加上内地大批军民到新疆驻防屯田和从事其他生产活动，新疆总人口以前所未有的速度迅速增长。据有关资料统计，到乾隆四十二年（1777)时，新疆总人口已增加到约 60 万。到道光六年（1826)时，新疆总人口更猛增到约 110 万，已超过历史最高水平。到道光朝末年时，新疆总人口

达 150 万左右，创造了新疆人口的历史新水平。在这中间，维吾尔族人口的增长更为显著（全部为自然增殖）。据研究统计，在清朝政府治理新疆初年，维吾尔族总人口不到 25 万。到道光十一年（1831)前后，全疆维吾尔族人口增加到约 65 万左右。那么也就是说，在清朝政府治理后的 70 年左右时间里，维吾尔族人口增加了 2.5 倍以上，达到年增长率约 13‰。在生产力和医疗技术都比较落后的古代，人口增长能够达到如此高的速度是不多见的（又过了 80 年，到清朝灭亡时，维吾尔族人口又增长到约 150 余万，在清朝政府治理新疆的 150 年中，维吾尔族人口年增长率约为 12.5‰。前期略快些，后期略慢些）。另据人研究统计，清朝时期全国人口从康熙三十九年(1700) 的约 1.5 亿，到道光三十年（1850)增加到 4.3 亿，是中国历史上人口增加最快的时期，但年增长率也仅为 7‰左右，可见新疆维吾尔族人口年增长率远远高于同期全国平均水平（中国人口到 4.3 亿后，便因各种原因长期停滞不前了)。

在生产力没有获得大的突破之前（例如单位面积产量没有大的提高），人口的迅速增加必然会引起粮食生产的不足和耕地面积平均占有量的下降，再加上随着封建地主经济的发展及吏治的日益腐败，土地向少数伯克地主手中集中的趋势日益严重，从而更加重了广大农民群众特别是维吾尔族农民群众耕地不足，甚至完全没地可种现象的产生。从乾隆朝后期“无业回子”、“无业贫回”、“无业回众”、“贫回”这类字眼便在清代官方的文献中不断出现（这里“回”，即指维吾尔族农民群众）。到嘉庆、道光朝时期，人口与土地之间的矛盾更为突出，例如，乾隆四十一年(1776)，在阿克苏、赛哩木、拜城等地，一次就查出了“回人余丁”，即多余出来的维吾尔族

成年壮丁“二千六百十八户”,同期在叶尔羌、回阗也查出“成丁余回一千六十七户”。这些已长大成人，又没有在册纳粮的维吾尔族人口，显然是因人口自然增殖而来的[①]。还例如，嘉庆五年（1800)和阗办事大臣恩长奏称，当地一次就查出“无地之回民七百五十二户”，可见无地耕种的农民之多。又例如，叶尔羌阿奇木伯克迈哈默特鄂山组织人力一次“开垦一千二百九十余顷”荒地[②],如果以每户耕地60亩分配（北疆屯田民户一般每户分配耕地30亩，考虑到维吾尔族地区普遍存在土地歇耕办法，每户占有的土地数要多些），也可以安置2 000余户无地耕种的维吾尔族农民群众。道光元年（1821)钦定成书的《新疆识略》在谈到南疆维吾尔族地区人口与土地之间的矛盾时说：“查各城回子生齿日繁，原种田亩收获交差之外，其孳生人口难于养赡。”[③]比较真实地反映了这一状况。

面对人口迅速增长与耕地严重不足的压力和二者之间日益突出的矛盾，清朝政府采取了积极的应对措施。主要有以下几项：

（一)放慢内地移民垦种步伐

清朝政府治理新疆初期，为了尽快解决各地驻军粮食需要恢复和发展新疆的农业生产，在天山南北各地，特别是在战争破坏比较严重，而农业生产又比较落后的天山以北地区曾组织内地大批军民到这里屯田种地。内地各族军民在官府的支持组织下，以自己辛勤的劳动，在万古荒原上开垦出数

①《清高宗实录》卷1010，卷1015。

②《清仁宗实录》卷71，卷311。

③《新疆识略》卷3。

以百万亩的良田，为天山北部地区乃至整个新疆农业生产的恢复和发展作出了巨大的贡献。

但是，随着农业生产的恢复发展，清朝政府便逐渐放慢了从内地移民到新疆屯田种地的步伐。这主要有以下几个原因：

第一，从内地组织迁移贫苦农民群众到新疆垦荒种地，虽然可以使新疆土地尽快开发利用，并可以适当缓解内地耕地不足和部分贫苦农民群众的生计问题，但由于新疆与内地各省区路途遥远，交通不便，完全由官府出资组织内地贫苦农民到新疆屯田的费用太高，官府无力长期承担此笔开支。据当时官府统计，从内地迁移农民到伊犁屯田，“每户民人需银一百余两”，农民到屯田地点后，刚开始还要由官府提供牲畜、农具及必需的生活用品，还需要银“三十两”，共需要银130两左右。乌鲁木齐离内地比伊犁略近，迁移费用略低，但每户农民的迁移安置费用至少也要银100两左右。100两银子按当时的粮食价格，至少可以买100石以上的粮食，这是一个五口之家数年的口粮，可见从内地迁移贫苦农民到新疆屯田并非易事。

第二，清朝政府治理新疆初年从内地到新疆屯田生产的军民绝大部分在新疆落户后，随着岁月的流逝，他们的子弟长大成人，认领土地，成家立业，成为新疆第二代农民；另外，集中在天山以北地区长期驻防屯田的万余名绿营官兵（汉、回族），他们的子弟长大成人后，除一人根据清朝兵制可以入营接替父兄当兵外，其余的都要加入民籍，自谋生路，其中大部分人从官府认领土地，也成为了新疆第二代新的农民。因此，官府这时也无须再远从内地组织农民群众到新疆屯田种地。从乾隆朝后期，在清代官方文献中便不断出现新疆本地

农民子弟自愿从官府认领土地耕种的记载。例如乾隆四十二年(1777)、乾隆四十三年(1778)两年，仅玛纳斯驻防屯田绿营官兵的子弟中，就有380户向官府认领土地耕种[①]。乾隆四十五年(1780),乌鲁木齐都统索诺木策凌奏报“迪化、奇台、绥来三州县，及济木萨等处户民子弟成丁者四百二十四户，再贸易雇工为民，情愿认地垦种入于民籍者九十五户，照例每户拨给地三十亩。”[②]这里的“贸易雇工为民”,指自动到新疆经商或打工谋生，不愿再返回内地，在当地落户为民的部分内地群众。同年，伊犁将军伊勒图也奏报说，伊犁长期携带家眷驻防的数千名绿营官兵，“其随带子弟，俱归民籍，户口益增”[③]。这些“随带子弟”加人民籍,从官府认领土地耕种后，也成为新疆新的农户。

第三，随着农业生产的发展，新疆特别是北疆地区军民的吃粮问题不但完全解决，而且还出现某种程度的粮食过剩，官府也无须再从内地大规模地组织移民到新疆屯田种地以解决粮食问题。清朝政府治理新疆初期，天山北部地区畜牧业生产几乎停滞，农业生产原有基础又非常薄弱，当地驻军所需粮食主要从内地（主要是甘肃）调运，这样不仅花费太大，而且也无保障，清朝政府不得不从内地组织迁移大批军队农民到这里屯田生产，尽快就地解决粮食问题。经过十余年的努力，新疆特别是天山以北地区的农业生产获得巨大发展，广大军民的吃粮问题不但从根本上获得解决，而且由于连年的丰收还造成了乌鲁木齐、伊犁等地区粮食过剩、谷贱

①《乌鲁木齐政略》“户民”,当时称他们为“眷兵子弟分户”。
②《清高宗实录》卷1107。
③《清高宗实录》卷115。

伤农的问题。据伊犁将军奏报，到乾隆朝后期，“伊犁地区国家仓库的粮食长期积压，以致发生霉烂”。乌鲁木齐也出现“粮价最为平减，即稍贵之时，尚比内地为贱”，以至于谷贱伤农现象的发生[1]。在这种情况下，自然无须再花费大量的银两从内地迁移农民群众到新疆屯田种地。因此，清朝政府从乾隆四十二年（1777）便开始改变由官府出资组织内地贫穷农民群众到新疆屯田种地的政策。

乾隆四十二年（1777），乌鲁木齐都统索诺木策凌奏报：以张锦为首的 364 名“只身佣耕民人”，即临时单身为别人种地的农民愿意回内地搬取家眷在新疆长期落户种地，但他们“俱系佣工糊口赤贫无力之人”，无力成行。另外，以冯介为首的 207 名单身农民，“在乌鲁木齐年久，积渐小康，其力量尚能搬接眷口，无需官为资送”。还有，以孙世簪为首的 987 名单身农民，打算再过几年“生计宽余，再行搬眷”。对这三种虽皆愿意回内地搬取家眷到新疆落户种地，但经济状况不同的农民，清朝政府决定采取不同政策分别对待。对第一种真正贫穷的单身农民，其搬取家眷的一切费用，仍照旧例，全部“官为资给”，由官府提供，使其成行。对后两种有一定积蓄的农民，其搬取家眷的费用由官府“给一半”，其余一半费用自理[2]。这是清朝政府对内地农民群众到新疆屯田种地政策上的一个重大变化，由过去所有内地农民的搬迁费用全部由官府负担改变为根据情况区别对待的政策。当年七月，据陕甘总督勒尔谨奏报，这年甘肃发生严重旱灾，许多农民群众愿意到新疆种地生产，谋求生路。对这些农民，官府

① 《清仁宗实录》卷 25。
② 《清高宗实录》卷 1025。

即是“酌给一半”路费，其余一半费用要他们自己想办法解决。

随后，对内地自愿到新疆屯田种地的农民群众，清朝政府又一再减少官府出资办理的费用。清朝政府认为：这时内地一些农民群众“因闻知新疆水土肥美，岁获丰收，呈请携眷前往垦种，自与前次官为经理者有别”。他们到新疆屯田种地，已与清朝政府治理新疆初年官府组织迁移到新疆屯田种地的农民不同，其费用自然也主要应由他们自己承担。乾隆四十五年(1780)清朝政府在上谕中说“至将来四五年后,此等闻风愿往者户民日多，即此再行减半之数，亦毋庸给发，不过官为查照存案，听其自行前往而已。”[①]大约在乾隆五十年(1785)前后，清朝政府已不再由官方出资组织内地农民群众到新疆屯田种地了。清朝政府这一政策的改变，必然会使内地许多贫穷农民群众虽然愿意到新疆屯田种地，却因无钱而难以成行，从而放慢内地农民群众迁移新疆的步伐。因此，从乾隆五十年（1785)以后的清代官方文献中，已很难见到大批内地农民群众到新疆屯田生产的记载了。

（二）鼓励本地农民私垦私种

新疆地域辽阔，在各山间谷地、河道两旁及许多地方，不乏可资开垦耕种的土地，为新疆耕地面积的进一步扩大提供了可能。同时，随着社会较长时期的稳定及社会经济的发展，由于人口迅速增加和地主官员（南疆维吾尔族地区为各种名目的伯克）对土地兼并的加剧，耕地不足或根本没有土地的贫苦农民，便不得不设法另外开垦新的土地以谋生路。另外，内地到新疆屯田种地的农民，在官府分配的 30 亩土

①《清高宗实录》卷 1101。

地外，为了增加收入，往往也私自多开垦土地耕种。这些贫苦农民私自开垦的土地，既不向官府上报，也用不着向国家缴纳赋税，因此被当局称为"私地"或"私垦地"。

对新疆各地大量"私地"或"私垦地"的存在，新疆各地官府自然清楚，因为这些私垦地的存在既可以增加当地的粮食生产，又不影响国家原有的赋税收入，故当局往往采取听之任之的态度。乾隆朝中期被发遣乌鲁木齐的清代著名学者纪的就看到当地屯田农民除每户耕种官府给的 30 亩地并照章纳粮外，另外大多数农民都种有数量不等的"私垦地"。他在《阅微草堂笔记》卷 2 中写道："乌鲁木齐农家，多就水灌田，就田起屋，故不能比闾而居。……地无丈量，纳三十亩之税，即可坐耕数百亩之产。"占有"私垦地"数百亩的农民，虽然不可能太多（按当时生产力水平，一户农民自己也无力耕种如此多的土地），但私垦地的大量存在是无疑问的。

对各地农民群众私垦私种一事，清朝政府也一直采取支持的政策。在清朝政府治理新疆初年，为了鼓励屯田农民多垦土地，清朝政府曾说："每户拨给地三十亩，力能多种者亦听民便。"[①]对农民私垦地即不作面积数量的限制，也不另外多征赋税。也正是在清朝政府这一政策的鼓励下，才可能出现如纪昀所说的能拥有数百亩"私地"的农民大户（这些人已发展为地主）。后来，随着新疆农业生产的发展及全疆"私地"的大量存在，清朝政府为了增加赋税收入以及摸清各地农业生产的情况，曾分别对各地的"私地"进行清查处理。

乾隆五十年（1785），乌鲁木齐地区农业生产经过数十年的发展，已形成相当大的规模，从事农业生产的人口和土地

①《乌鲁木齐政略》"户民"

也发生很大变化。为此，清朝政府命乌鲁木齐镇迪道所属各州、县对土地进行清查和重新登记。结果表明，屯田农民所拥有的“私地”数目非常大。迪化州平均每户农民拥有土地约56.5亩，除30亩为国家原分配的土地外，另外26.5亩皆为农民的“私垦地”，“私垦地”几乎与国家原分配的土地一样多。昌吉县平均每户农民拥有土地48.5亩，平均每户拥有“私地”18.5亩，比迪化州略少。据《三州辑略》卷3“田赋”中的记载统计，镇迪道这次共查出“私垦地”20余万亩，占当地农民总拥有耕地面积的三分之一以上，农民拥有“私地”数量之多，这在当时全国也属少见。对清查出来的这些“私地”，清朝政府一律进行造册登记，承认归原耕种的农民所有。对这部分土地以往欠缴的田赋也不再追究，只是从当年开始，这部分“私地”按原国家分配的30亩土地应缴田赋的一半缴纳田赋粮，即一般每亩缴粮四升八合（原亩缴粮九升六合）。这样，通过这次清查，官府增加了一部分赋粮收入，农民的“私垦地”也得到官府的确认。由于亩征赋粮数额不高，农民也乐于接受，使这一地区的农业生产可以更健康有序地发展。

道光八年（1828年）即平定张格尔之乱后的第二年，直隶总督、钦差大臣那彦成到喀什噶尔办理南疆善后事宜。清朝政府上下一致认为，张格尔作乱能在南疆地区得逞于一时的一个重要原因就是这一地区清朝驻防军队太少，防御力量过于薄弱。因此，在南疆地区增加驻军，加强防御力量成为共识。为了解决新疆驻军粮食供应和部分新设官员的办公费用，就要在这一地区增加赋税收入。为此，那彦成提出在南疆各地清查普遍存在并数额较大的“私垦地”问题，以便从这些土地上增加赋税收入。为此，那彦成在奏折中说：“查出各城私垦地亩，增收粮石，以供兵糈，并就余粮作官员加增养廉盐

菜银两,以节经费。”①

如前所述，在南疆维吾尔族地区，“私垦地”问题一直存在，各地官府同样也非常清楚，不过是各官府及阿奇木伯克长期无人提起，更无人进行过认真清查罢了。那彦成这次提出清查理由充分，清朝政府又表示支持，各地官府不得不认真办理。具体清查办法那彦成在奏报中说：“查回疆隙地，逐渐开垦成熟，其隐匿粮赋，不止喀、叶二城。复又咨行各城大臣，督饬阿奇木等亲历回庄，逐细清厘。如系原额地亩，不准增添颗粒，致类加赋。其本系官荒地亩，回子积年私垦，现已成熟者，一律升科，免以前隐匿之罪。”②从那彦成这段话可以看出以下几点：第一，南疆“私垦地”不只在人口较为集中农业生产较为发达的喀什噶尔、叶尔羌两地存在，而是在南疆维吾尔族地区普遍存在的一种现象。第二，各地维吾尔族农民开垦种植的这些“私垦地”，都没有上报官府注册登记，因而也一直没有向官府上缴“粮赋”。第三，这次南疆土地的清查活动要认真进行，各地官员要督促阿奇木伯克亲自到各维吾尔族村庄去逐户清查。第四，不准各地借清查“私垦地”之机在维吾尔族农民原有耕地上增收赋税。第五，这次清查的“私垦”是农民历年在原来属于国家所有的荒地上（“官荒地”）开垦耕种的土地，在原来属于私人或其他单位（例如清真寺院等）所有的荒地上农民开垦耕种的土地不在这次清查之内。第六,这次清查的‘私垦地”,是已经开垦耕种并已有收获（“成熟者”）的土地，那些开垦后又荒废的土地不计算在内。第七，在这次清查之前农民所应缴的赋税不再追究，一律

① 《那文毅公奏议》卷 76。
② 《那文毅公奏议》卷 76。

免除。第八,清查出来的‘私垦地’,一律在官府登记造册,以作为今后进行征收赋税的根据。第九，对清查出的“私垦地”，从当年起按原来农民自种土地的同一标准缴纳赋税，即拥有自己土地的农民按每年收获量十分之一的比例向国家缴纳赋粮。

由于那彦成这次在南疆地区清查“私垦地”的目的主要是为了增加赋税收入，因此与乾隆五十年（1785)乌鲁木齐地区清查“私垦地”后赋税征收的办法略有不同。如前所述，乌鲁木齐地区清查出来的“私垦地”只按农民原耕种土地赋税额的一半征收赋税（粮食），而这次南疆地区清查出来的“私垦地”与农民原耕种土地赋税额同量征收赋税（粮食），政策上显然要严格一些。因此，维吾尔族农民的负担相对也就要重一些。

据随后南疆各地的报告，清朝政府这次在南疆维吾尔族地区清查“私垦地”的工作进展比较顺利，成绩也令人鼓舞。从这次清查“私垦地”中，当地官府每年可以增加约 5.6 万石以上的赋粮收入，比官府原在这一地区年征收赋粮 6 万石左右，几乎增加了一倍①。因此也可以说，这次在南疆清查出来的“私垦地”面积与这一地区原有农民在册的耕地面积几乎相等。可见，经过数十年的发展，南疆维吾尔族地区耕地面积有了显著的扩大。例如布古尔地方，原有耕地仅 1.9 万亩,而这次清查出来的‘私垦地’就高达 2.7 万亩 库尔勒地方,原有耕地仅有 1.6 万亩,这次清查出来的‘私垦’也高达 2.6 万亩。

①据《西域图志》统计，南疆地区原共年征收赋粮 59 638 石。据《回疆志》统计，南疆地区原年共征粮 62 188 石。据那彦成报告 道光八年（1828)从清查“私垦地”中除沙雅、赛里木二地因故缺少数字外，南疆共年增新赋粮 56 678 石

土地面积扩大都远远超过一倍以上。不仅如此，在当时南疆农业生产比较发达的叶尔羌、喀什噶尔两地区，土地面积扩大的规模也同样令人注目。据乾隆四十七年（1782)成书的《西域图志》载,当时叶尔羌地区年征赋粮为 14 952 石,喀什噶尔地区年征赋粮 21 200 石。道光八年（1828)叶尔羌新增赋粮 18 130石，喀什噶尔地区新增赋粮 20 016 石。照此推算,在这 46 年中，维吾尔族农民在官府注册的土地，叶尔羌地区耕地面积扩大一倍以上，喀什噶尔地区耕地面积也扩大近一倍。

从清朝政府对乌鲁木齐地区及南疆地区农民“私垦地”两次大规模清查过程中可以看出，清朝政府对新疆农民在国有荒地上“私垦私种”土地的政策是积极的，效果也是明显的。首先,通过这些清查登记,农民的“私垦地”得到了官府的正式承认，成为农民自己私有土地的一部分，从而确立了这些土地的所有权地位，可以使农民更放心地去尽心耕种。其次，这些土地清查登记后，官府皆不追究以往应交的田赋粮，而只是在今后与原有耕地“一体纳粮”或“减半纳粮”,这种区别对待的政策对农民来说也不算增加什么负担，因此一般农民也可以接受。另外，各级官府从这些清查中，对当地农民耕种的土地面积既有了更准确的统计，又增加国库收入，自然是一件好事。因此，清朝政府的这些政策，对农民“私垦私种”的现象实际上起到了积极的促进作用。因为从这种“私垦私种”扩大耕地面积的活动中，许多贫穷农民群众不仅解决了自身缺地或无地耕种的状况，同时也可以增加自己的土地收入，改善自己的生活。在清朝政府治理新疆期间，新疆农业生产规模不断扩大和不断发展，从某种意义上说，主要就是依靠各地农民群众的这种持续不断地“私垦私种”过程来实现

的。

(三)统一组织垦荒,招民私种

新疆地处亚欧大陆中部，气候干旱，农业生产全凭引水灌溉。新疆荒地很多，但必须解决水的问题才能开垦耕种。各地农民各自分散的“私垦私种”活动虽然在新疆一直持续不断地进行并成效显著，但他们只能在引水条件比较便利的河岸、溪旁或有泉水的地方进行小规模的开垦活动，而这在清朝政府治理新疆前期人口稀少、荒地甚多的时期是完全可以的。这也正是在清朝政府治理新疆前期的数十年中，农民“私垦私种”土地大面积存在并得以发展的重要原因之一。

但是，随着农业生产的发展，特别是各地人口的不断增加和农民“私垦私种”的持续进行，许多便于开垦利用的荒地已越来越少，这种以一家一户为主的小规模开荒垦地活动便越来越困难。为了解决这一问题，就必须由各地官府出面来组织修建比较大的水利工程，把过去农民个人无法开垦利用的更多荒地开垦出来耕种，才能进一步扩大农业生产的规模，并进一步解决各地人口和耕地之间的矛盾。因此，在道光朝中期新疆再次掀起的垦荒种地高潮中，主要就是采取由官府统一组织垦荒、再招农民分别耕种的形式。

早在嘉庆年间，伊犁锡伯族军民在这方面就创造了一个成功的例子。乾隆三十一年（1766)，锡伯族军民 3 000 余人从东北到伊犁河南岸察布查尔地方驻防屯田。到嘉庆朝时期，经过数十年的发展，锡伯族人口已增加到 7 000 余人，原有耕地生产的粮食已不能满足新增人口对粮食需要。为了扩大耕地面积，就必须解决新的引水灌溉问题。根据察布查尔一带的地形地势，要想在当地开垦大面积的荒地、只有从察布查尔山口开渠引伊犁河水才有可能，而从察布查尔山口到

锡伯营驻地附近荒地，有 200 余里的距离，要完成这样大的水利工程，决非一家一户所能办到。嘉庆七年（1802）锡伯营总管图伯特在伊犁将军松筠支持下，组织全营军民挖渠引水，克服重重困难，经过数年不懈努力，终于在嘉庆十三年(1808)完成清代伊犁地区第一个较大的水利建设工程。完工后的‘察布查尔大渠’东西长 200 余里，上宽三丈，底宽一丈二寸，深一丈，当即使锡伯营附近的 7.8 万多亩荒地得以开垦耕种（今天此渠已灌溉 20 余万亩农田），从根本上解决了锡伯营军民种地中的水利灌溉问题。锡伯营这种由官府出面组织，当地军民兴建较大型水利工程，进而推动大面积垦荒种地及农业生产发展的做法，为后来伊犁地区，乃至全疆地区再度掀起的垦荒种地高潮提供了一个成功的范例。

经过数十年的发展，新疆各地因人口增加而造成耕地不足的矛盾到道光朝中期已十分突出。为了缓解这一矛盾，新疆各地官府都先后组织各族军民进行垦荒种地活动，从而掀起了清代新疆第二次垦荒种地的高潮。

这次垦荒种地高潮首先从伊犁地区兴起。伊犁地区是这一时期清朝政府治理新疆的军政中心，也是屯田开发和农业生产发展较快的地区之一。这里有维吾尔族农民群众进行的屯田生产活动，史称“回屯”；有驻防绿营官兵进行的屯田生产活动，史称“兵屯”；有驻防八旗军队进行的屯田生产活动，史称“旗屯”；有内地汉、回族农民群众在这里的屯田生产活动，史称“民屯”；还有内地发遣这里的犯人开展的屯田生产活动，史称“犯屯”。这些由各族军民开展的不同形式的屯田生产活动，使伊犁地区的农业生产规模达到了一个前所未有的水平。同时，由于这一地区在清朝政府治理新疆后政局一直比较稳定，内外贸易比较活跃，财政经济状况又比较好，因

此这里人口增长一直比较快，人与耕地不足的矛盾也比较突出。早在乾隆五十四年(1789）伊犁将军保宁在一次奏折中说：“回子等自移驻伊犁以来，生齿日繁，请将已成丁能耕者，俱令耕种”[①]，就已经出现因人口增加而需要扩大耕地面积的事。上述嘉庆七年（1802)锡伯营开挖察布查尔大渠以扩大耕地面积一事，也主要是为解决这一矛盾。以后，在清代汉文献中不断出现伊犁地区各族军民开垦耕种新地的记载，说明因人口增长而引起耕地不足的矛盾一直存在。

到道光朝中期（19 世纪 30~40 年代），伊犁地区人口与土地之间的矛盾更进一步突出，而易于开垦耕种的荒地却越来越少，仅靠少数人分散的垦荒活动是无法解决问题的。因此伊犁当局便决定依靠官府的力量，组织众多人力，兴建较大的水利工程，以求彻底解决这一问题。道光十八年(1838)，伊犁将军奕山亲自到厄鲁特营牧地进行查看，认为在塔什图毕地方有约“长三十里，宽五六七里不等”的荒地，可以“开渠引水，足资灌溉”，开垦耕种[②]。继任伊犁将军关福（暂时署理）、布彦泰等遂组织当地维吾尔族农民群众挖渠引水，开垦这里的荒地。据关福在道光十九年（1839)奏报：“塔什图毕所开渠工，除支渠不计外，实开正渠二万五千七百四十四丈，合计一百四十三里有奇，得地十六万四千余亩。”[③]后来，即道光二十一年（1841),布彦泰奏报,塔什图毕“开垦地九百二十四顷九十三亩，照例升科”[④],二人奏

①《清高宗实录》卷 1322。
②《清宣宗实录》卷 310，卷 312。
③《清宣宗实录》卷 327。
④《清宣宗实录》卷 346。

报开垦荒地的数字不一致，可能当时开垦的部分荒地由于各种原因没有耕种，因此两年后实际耕种纳粮的土地没那么多。但不管怎样，在伊犁地区组织建设如此大的水利工程并一次开垦荒地达 10 万亩左右，这不仅在伊犁地区当属首次，而且在全疆其他地区也很少见到，这在当时生产力比较落后的情况下，不能不说是件大事。因此清朝政府对在这次开垦荒地中有功的伊犁将军奕山，维吾尔族伯克哈里伯特、楚鲁克及废员倭楞泰等人进行奖励表彰。

道光二十年（1840）出任伊犁将军的布彦泰是一个比较关心西北边防建设和农业生产的人。他上任后，更进一步组织伊犁各族军民大兴水利，垦荒种地，成效比较明显，推动了伊犁地区乃至全疆这一时期的垦荒种地高潮。道光二十三年（1843），伊犁将军布彦泰奏报，在伊犁惠远城以东的三棵树、红柳湾等地方，官府又组织当地农民群众开垦荒地 33350 亩，以 50 亩为一份，全部招当地的无地或少地的汉、回族农民耕种，共“安设正户民人五百七十一户”，按当地原有每亩年征收粮（小麦）八升的赋税标准征收赋粮，每年官府可征收小麦 2668 石。这是清代文献中第一次看到在伊犁地区一次招集安置如此众多内地汉、回族农民垦荒种地的记载。同时，布彦泰还奏报说，在伊犁阿勒卜斯地方开渠引水，还开垦了荒地‘十六万一千余亩，分设回庄五处，共安回子五百户”，全部招当地维吾尔族农民耕种，每年可以从这些土地上征收赋粮“八千一百四十石’①。布彦泰开垦阿勒卜斯地方荒地的详细情况虽然缺乏记载，但一次开垦荒地 16 万余亩，安置招募维吾尔族农民 500 户耕种，这些数字本身说明这次垦荒种

①《清宣宗实录》卷 400。

地的规模是相当大的[①]。

这里特别值得一提的是，布彦泰主持、林则徐参与下，阿齐乌苏一带荒地的开垦及为此而修建的阿齐乌苏大渠。阿齐乌苏荒地位于伊犁惠远城（老惠远城，在今惠远城以南数公里处）以东的伊犁河北岸。这里在嘉庆朝年间曾组织惠远城驻防满洲八旗营中的闲散余丁开垦耕种过（故时称“旗屯公地”），后因缺水灌溉而又荒废。布彦泰决定组织人力重新开垦这一带荒地。但要使这一带荒地开垦后能耕种并有较好的收成，就必须有可靠的水源。根据这一带的地形和水源状况，只有东引哈什河水才有可能。道光二十四年（1844），布彦泰组织伊犁各族军民开挖渠道200多里，东引哈什河水成功。当年，布彦泰向清朝政府报告说：“开垦阿齐乌苏山地，大局已成，渠道全通，现将极东之哈什河水引放入渠，皆已盈科递进，水到渠成，旋又查看渠尾，则已潆洄转注，泄入乌合里克河，并无阻遏之处，十万余亩之地，一律灌溉，无误春耕。”[②]在修建阿齐乌苏大渠及开垦阿齐乌苏荒地的时候，为了节省国家经费开支，清朝政府允许在伊犁众多的废员（因各种罪名从内地发遣到新疆的官员）以“捐资赎罪”的名义筹集资金，分段承包工程。时我国近代著名爱国者、民族英雄林则徐也在伊犁，便积极参与了布彦泰组织的这次垦荒和兴修水利活动。他不仅利用自己丰富的水利方面的知识帮助布彦泰组织施工，而且还拿出多年积蓄，捐资承包这项水利建设最艰

①据今人考证，阿勒卜斯在今伊宁县东部温亚尔、敦麻扎一带地方，引用博尔博逊河水灌溉，今这一带共有约23万亩耕地，仍主要由维吾尔族农民耕种。赖洪波、王华云：“林则徐与伊犁农田水利开发”，载《新疆社会科学》1986年第5期。

②《清宣宗实录》卷409。

苦重要的“龙口”工程，即直接筑坝引水的首段工程。据后来布彦泰报告，这段龙口工程“北岸系碎石陡坡，高二三丈至八九丈不等，水傍流，须刨挖石坎，南岸坐在河流之中，必须建坝筑堤，钉桩抛石方免冲刷之虞。应修要工渠宽三丈至三丈七八尺不等，深五六尺至丈余不等，长六里有奇”①,共“用工十万有零”，工程共四个多月完成，每天需要民工 760 余人，可见此项龙口工程之艰巨和工作量之大。从布彦泰这段报告中可知，林则徐修筑哈什河龙口工程采用的是引水道式法，这在当时还是比较先进的一种引水方法。也正因为林则徐在开挖此渠中的重要贡献和特殊作用，后人曾把这条对伊犁地区农业生产一直起重大影响的水利工程称为“林公渠”（此渠解放后称“人民渠”,灌溉 60 余万亩，至今仍是伊犁地区重要的水利工程)。

布彦泰在伊犁地区数年中组织各族军民大兴垦荒种地活动所取得的成绩，得到清朝政府的肯定。道光皇帝以“督率有方，忠诚为国”八个大字传令嘉奖，并指示新疆其他各地方仿效伊犁地区，开垦荒地，扩大耕地面积，进一步解决新疆人口与耕地之间的矛盾，以发展农业生产。

在伊犁地区垦荒种地活动的带动下及清朝政府的督促下，在新疆各地特别是在南疆地区掀起了新的垦荒种田的高潮。据这一时期各地官员报告：乌鲁木齐地区开垦荒地 13 万余亩；吐鲁番地区在伊拉里克地方开垦荒地 10 万余亩；阿克苏地区查出可以开垦耕种的荒地 10 万亩;库尔勒、乌什、喀什噶尔、叶尔羌、和阗等地区的官员都报告说，当地有大片荒地可以开垦耕种，并已经开始招集当地维吾尔族农民群众

①《史料旬刊》第 37 期。

开挖引水渠道，动工垦种。

面对南疆兴起的垦荒种地高潮，清朝政府一方面表示支持，一方面又担心这些新垦荒地是否属实，招集农民耕种后是否会带来不良后果。为了弄清南疆各地垦荒种地的真实情况，清朝政府命时在伊犁“效力赎罪”的林则徐会同喀喇沙尔办事大臣全庆到南疆各地查看，如实报告。道光二十五年(1845)，林则徐、全庆一行人在五个多月时间里，行程1万多里，克服无数困难，绕塔里木盆地各绿洲几乎跑了一圈，先后亲自查看了南疆各地新开垦的荒地和引水灌溉工程。据林则徐一行亲自查看丈量，这次南疆共新开垦荒地63万余亩。其中库车132 393亩，和阗100 100亩，叶尔羌9.8万亩，喀什噶尔83 298亩，乌什10 300亩，阿克苏102 300亩，库尔勒13 500亩，如果再加上吐鲁番伊拉里克的10多万亩，共达70余万亩。在开垦上述土地的同时，各地还组织农民群众建设了相应的水利设施，使这些土地不仅可以立即召当地农民群众耕种，而且可以很快升科纳粮，增加当地官府的赋粮收入。像这样在短短数年内就集中开垦出如此大量的荒地（南北疆共新垦地：伊犁地区约40万亩左右，南疆地区70余万亩，再加上乌鲁木齐地区的13万余亩，总数在120多万亩以上，按当时新疆总人口平均，每人新增耕地1亩以上）在清代南疆农业发展史上还是前所未有的。据后来各地统计报告，这一时期各地分别招集了近6 000户无地或少地的贫苦维吾尔族农民在这些新垦地上耕种，每户少则分到80亩，多则达100亩或120亩（南疆普遍实行歇耕法以养地力，故每户拥有土地数较多），使他们的生活有了基本保证。

道光二十年(1840)前后新疆重新兴起的垦荒种地高潮，之所以获得成功并成绩显著的原因，概括起来主要有以下三

点：

第一，各地官府的组织领导。各地这次垦荒活动与以往各地农民群众分散的垦荒活动不同，从一开始就由各地官府统一组织领导，并得到了清朝政府的支持和鼓励。除前面提到的伊犁地区几次大的垦荒活动是这样外，南疆各地也基本是这样。这里以和阗为例，据时任和阗办事大臣奕山在奏报中说：他在接到清朝政府与伊犁将军关于勘查当地有无可垦荒地的指示后，立即派所属官员印房章京吉勒塔浑等人，带领和阗阿奇木伯克阿纳雅特在境内调查，在距和阗城东北约200里的达瓦克地方发现有大片土质肥沃的荒地可以垦种。他遂亲自带人前往视察，情况确实。这里离河水仅20余里，可以开渠引水，开垦出来可以安置1 000多户农民耕种。他命当地官员伯克组织维吾尔族农民群众首先挖渠引水，所需经费和农具、牛只、种子等由当地伯克自愿捐献筹集，当地招集来干活的维吾尔族农民群众的口粮也全部由他及驻当地官员捐钱购买,共27万余斤。在具体施工中，委派和阗五品商伯克托胡达负责，其他伯克官员帮助。在众人的齐心努力下，引水渠道很快挖成。阿奇木伯克阿纳雅特招募当地无地或少地的维吾尔族农民前去耕种，所需农具、种子由官府借给，以后耕种有成效，土地升科后再分年还清。道光二十五年（1845）林则徐到南疆勘田时，曾亲临这里查看，结果与奕山所奏报情况基本相符。据林则徐报告，这一带的新垦荒地不但可以耕种，而且由于水利的修建，灌溉也有保证，已在新垦荒地内安置986户维吾尔族农民，每户拨给地80亩，共耕种78 880亩，其余开垦的土地作为新设各种伯克的养廉地。农民所种的土地每亩升科后按5升征粮，这样每户年

缴赋粮 4 石[1]。

第二，重视水利建设。在这一时期兴起的垦荒种地高潮中，由于新垦荒地面积比较集中，又大多远离水源，因此要想使垦田种地活动获得成功，就必须首先兴建较大规模的水利设施，这点在伊犁地区是这样（例如阿齐乌苏大渠等），在其他地区特别是在南疆各地区也是这样。例如叶尔羌地区在这次垦荒种地活动中，开挖渠道总长“三百二十八里有零”，可见水利工程不小。和阗在开垦荒地中“筑坝开渠，修立龙口，将境内玉河（和田河）水源顺势导入。复于洋河一带，觅得泉源五十余处，接引入渠，终年皆堪灌注”[2]。在库车、在伊拉里克、在阿克苏等地垦荒种地活动中，也都首先组织当地人力修建了较大的水利工程。

第三，以招集当地贫苦农民耕种为主，集中安置。由于这次垦荒种地的主要目的是为了解决各地因人口增长而引起的耕地不足矛盾，因此这些土地开垦出来后，各地官府在招集农民耕种时，也主要以各地无地或少地的贫苦农民为主，特别是以贫穷的维吾尔族农民为主。除乌鲁木齐地区和伊犁地区的部分新垦土地是招集汉、回族农民耕种外，南疆地区及伊犁地区所开垦的荒地绝大部分都是招集的贫穷维吾尔族农民耕种。我们知道，在伊犁地区，除了有部分八旗军队及绿营军队的屯田生产外，农业生产主要以维吾尔族农民为主，因此在伊犁地区这一时期开垦的 40 万亩左右耕地中，除在三棵树、红柳湾开垦的 3 万余亩土地是召集汉、回族农民承种外，其他全部是招集当地的贫穷维吾尔族农民承种，并

①《新疆屯田奏稿》，手抄本。

②《清宣宗实录》卷 322，卷 419。

设立各级伯克进行管理。在南疆地区这一时期开垦的荒地中，除喀喇沙尔、伊拉里克等南疆东部地区少量土地招有为数不多的汉、回族农民耕种外，其他绝大部分新垦地全部也是招集的贫穷维吾尔族农民耕种。

第三节　增强天山南部军事防御力量

18 世纪中叶清朝政府治理新疆后，实行以军事治理为主的军府制度，设将军驻伊犁惠远城“总统”天山南北军政事务,从内地调八旗、绿营官兵 4 万余名在新疆各地驻防巡边、屯田服役。这数万名军队，是清朝政府维持在新疆政权的重要依靠力量，也是保证新疆政局稳定，巩固中国西北边防的重要军事力量。

根据当时新疆及其周边地区的政治形势，清朝政府长期把治理新疆的军政中心放在天山北部，特别是放在天山以北的伊犁、乌鲁木齐两个地区。这一点，不仅从前面提到的官员设置上可以看出来，而且从驻军的分布上更清楚地反映了这一点。据嘉庆十三年(1808)编纂成书的《西陲总统事略》所载（清朝政府治理新疆初期，各地驻防军队人数多有变化，因此各书记载也不一致。到嘉庆朝年间，各地驻军人数基本稳定，同时，编辑此书的祁韵士等人长期在新疆居住，后徐松等人根据此书增纂的《新疆识略》曾被钦定刊印，因此此书所载比较可信,并有代表性),当时,全疆共有各种军队 4 万余名,其中 3 万余名皆驻防天山北部，天山南部驻防军队总数仅 7 000 余名，占全疆驻军总数的六分之一左右。

清朝政府治理前期新疆驻军的这种分布状况，虽然对

开发天山北部地区及巩固中国西北边疆地区的安全曾起过重要作用，但随着历史的发展，在天山以南地区军事力量过于薄弱的问题也逐渐暴露出来。例如喀什噶尔地区，既是天山南部地区的军政中心，又是人口比较集中、经济比较发达的地区，更是靠近沿边的中国西部重要地区，但只驻扎有千余名官兵，而且还是从伊犁和内地临时换防的部队。以如此微弱的军事力量要想保持这一地区长期的稳定和安全显然不够。

清朝政府治理新疆初期，久经战乱的南疆维吾尔族群众渴望安定的生活，加上这一时期新疆吏治比较好，清朝政府又采取了一系列有利于生产和减轻农民群众负担的政策措施，因此在清朝政府治理新疆后的数十年中，除乌什维吾尔族农民群众在乾隆三十年（1765）因官府伯克过分压迫举行过一次较大规模的武装斗争外，基本没有发生大的动乱，社会经济一直处于较快的增长中。但是，到嘉庆末年时，受内地政治形势及较长期和平环境的影响，吏治逐渐腐败，农民群众的各种负担也日益加重，特别是张格尔、玉素普等人妄图恢复旧有封建宗教农奴统治地位活动的加剧，使南疆地区的政局便日益不稳。

道光六年(1826)六月，张格尔率乱军500余人第四次进入卡伦作乱，在浩罕军队支持下，很快攻占南疆喀什噶尔、英吉沙尔、叶尔羌、和阗四地，并向阿克苏进犯，终于得逞于一时，造成清朝政府治理新疆后南疆地区第一次大动乱，不仅震动新疆，也震动全国。

张格尔作乱之所以能得逞于一时，并很快蔓延到南疆大部分地区，原因固然很多，但与清朝政府在这一地区军事力量的薄弱有直接关系。从前述可知，张格尔每次入卡作乱，其

所纠集的人员不过数百名，最多也就 500 余人，力量并不强。如果清朝驻防喀什噶尔的军队能有伊犁地区的十分之一，张格尔之乱也绝不可能这样如此轻易得逞。可是，事实正相反，在清朝政府治理南疆的政治军事中心喀什噶尔，清朝政府驻防军总共才千余人，除去防守城市及其他用途外，每次能出动平乱的军队仅数百人，致使张格尔数次入卡作乱时均没能被歼灭。道光六年（1826）张格尔入卡作乱时，刚开始仅 500 余人，喀什噶尔驻防军在参赞大臣永芹带领下出动平乱，希图将其一网打尽，几乎全部出动，也仅千人。最终由于兵力不足，张格尔趁夜突围而出，遂后在浩罕军队支持下，裹胁追随的维吾尔族群众万余人攻城掠地。南疆各地驻防的清朝军队少则数百人，多则近千人，寡不敌众，被分散包围，全部被消灭，动乱扩大到南疆大部分地区。

清朝政府平定张格尔之乱后，不少人都提出在南疆“增驻兵丁”、“壮军威”的建议。大乱之后，确实也需要留驻较多军队以资震慑，因此扬威将军长龄把进疆平乱的 1.8 万名军队暂时留驻南疆，但这只是大乱之后的临时措施。道光八年（1828）那彦成到南疆办理善后事宜，根据当时南疆地区的实际情况，就南疆地区今后应如何加强防御、增加军事力量向清朝政府提出了具体的建议。这些建议基本被清朝政府全部采纳，概括起来主要有以下几点：

一、增加各城驻军数额

根据那彦成奏定的增兵方案，南疆各城增兵情况如下表：

道光八年《1828)南疆地区增兵状况统计表

地区	原有数额	新增数额	共有数额	说　明
阿克苏	750余	1000	1750余	除少数八旗官兵从伊犁、乌鲁木齐换防外，绿营官兵皆从陕甘两省换防
乌什	900余	1000	1900余	
喀什噶尔	1250	3700	4950	
英吉沙尔	280	200	480	
叶尔羌	880余	600	1480余	
和阗	230余	无	230余	
总计	2600余	6500	9100余	

从此表可以看出，这次南疆地区新增兵额是原来驻军的两倍以上，虽然驻军总数与同期北疆地区相比仍要薄弱得多，但与以前相比，军事实力的增强还是非常明显的。特别是南疆军政中心，地处边陲的喀什噶尔，从原来的 1 250 名增加到 4 950 名，使这一地区的军事实力有了很大的增强，为以后稳定南疆政局起了重要作用。

二、增设喀什噶尔换防总兵

南疆地区原来驻防军队大部分是由陕甘换防的绿营官兵，平时由原各带兵官管理训练，战时由各地驻扎大臣统领。过去由于各地驻军较少又居住分散，因此一遇战争很难发挥作用。这次南疆新增绿营兵较多，且又主要集中在喀什噶尔，因此那彦成建议在喀什噶尔新增设一名换防总兵官员来统领。“防兵既多，非大员不能统领，应请照原议添设总兵一员，管带绿营防兵，照伊犁绥定镇总兵例，班满三年，由参赞大臣奏请简派，以均劳逸”。总兵是仅次于一省绿营驻军最高官员

提督的绿营统兵官员。按照清朝政府规定，新疆属边远艰苦地区，官员要定期从内地更换，设在伊犁的总兵三年任期满后调往内地任职，新设的喀什噶尔总兵与伊犁总兵一样，任期为三年，三年期满后调回内地更换，因此称‘换防总兵’。清朝政府惯例，全国官员有一定数额，不能随意增设，以防增加军费开支。为此，那彦成提出把原设在甘肃凉州镇、这时已没有多少事可做的总兵官缺“改为喀什噶尔换防总兵，其一切应得廉俸悉照旧例’[①]。喀什噶尔换防总兵的设立，不但使驻喀什噶尔的绿营官兵平时可以更好地管理训练，而且战时也便于统一指挥，利于作战。

三、抓紧各地驻军训练

据那彦成调查，原陕甘各地每年派往新疆驻防的部队，均系由各地按比例分派，“从前内地派兵换防故习，大半皆以衰老充数，到戍后又复准其告驻一两班至三班不等。其事始于姑息，以致各城防兵，半属衰残，徒然虚縻粮饷”。这样的军队战斗力自然不强。为了改变这种状况，那彦成建议：首先，内地调派南疆换防的绿营军队官兵，年龄不许超过 40 岁；其次，在南疆驻防的军队中，废除以往‘告驻之习’，即不准超期服役不归，为防止这类事发生，凡派往南疆换防的官兵，必须开列详细名单，呈报北京中央政府的兵部，以备检查；另外，把驻防喀什噶尔的官兵，抽出 2 000 名，由喀什噶尔总兵专门训练，并制定严格的奖罚办法(时称‘操兵章程’)，使这一地区经常保持一支战斗力较强的军队，以应付突发事件。

四、增加喀什噶尔驻防八旗军队

我们知道，清朝是以满族为主，满、汉地主阶级联合进行

①《那文毅公奏议》卷 75。

统治的封建王朝，以满洲八旗为主的各族八旗军队是清朝政府依靠的主要军事力量。新疆是当时全国的一个特别行政区，八旗军队更是新疆军队的主力，专门从事军事训练，战斗力较强。清朝政府治理新疆后，把八旗军队集中驻扎在天山北部，每年仅派少数军队到南疆主要地区换防。这些轮驻的八旗官兵皆驻在城市（俗称“满城”），由驻扎大臣直接统帅，在南疆驻防军队中，人数虽少，但政治地位却一直高于同地驻扎的绿营军队。按规定，喀什噶尔原驻有八旗官兵 600 名，其中从乌鲁木齐地区派驻 400 名（满洲八旗），从伊犁派驻 200 名(锡伯索伦营八旗)。在平定张格尔之乱中,满洲八旗军队战斗力不强，而锡伯、索伦两营官兵却英勇善战，屡立战功。因此，那彦成建议，把乌鲁木齐满营调驻喀什噶尔地区的官兵减少 200 名，调回原驻地训练，另从伊犁锡伯营中增派 300 名，索伦营中增派 100 名,共计 400 名到喀什噶尔驻防。对驻防的八旗官兵，仍由喀什噶尔参赞大臣直接统领，加强骑射训练，每年秋季，由参赞大臣带领，按照八旗军队旧习，到山内打猎行围，以提高部队战斗力。这样驻喀什噶尔的八旗官兵不仅人数从原来的 600 名增加到 800 名,而且战斗力也有较大提高，在后来南疆的一些军事行动中起到了比较重要的作用。

五、加强沿边防御力量

清朝政府治理新疆后，为了加强对新疆沿边地区的管理，在各交通要道设有卡伦哨所，驻军防守，并派军队定期巡查。在南疆沿边地区也同样是这样。在张格尔之乱中，南疆沿边各卡伦首先遭到乱军攻击，屡遭破坏，由于当时各卡伦一般驻官兵 10 名左右，兵力薄弱，在阻击乱军入境时没能发挥大的作用。平定张格尔之乱后，那彦成根据以往的教训，奏准

清朝政府，决定增强沿边各卡伦哨所的防御力量。首先，把过去各主要卡伦的官员（侍卫）由内地派驻的方法改为由当地驻防绿营中派驻，这样，卡伦官员对情况比较熟悉，而且可以与驻卡士兵搞好关系；其次，增派驻卡军队，特别是在喀什噶尔通往中亚各交通要道上设置的喀浪圭、图舒克塔什、乌帕拉特三个卡伦，派驻都司一员，带绿营官兵 200 名驻守。叶尔羌地区的“亮噶尔卡伦，通巴达克山等外夷，库库雅尔卡伦，通克什米尔等外夷，均系要隘，著于该二处……每处安设得力千总一员，各带绿营兵六十名驻守”。其他较小的卡伦，也分别增驻军队十名至数十名不等，使各卡伦哨所的防守力量均有较大增强；再次，在各主要卡伦处建筑兵房城堡，这样既便于驻军平时生活，又便于在战时防守，使各主要卡伦成为一座座边防要塞；另外，加强巡查，在各卡伦之间，派专设官员带兵定期巡查，发现可疑情况立即上报，严防境外人员偷越，并稽查走私偷运货物的人员，“其各守卡官兵，如有偷避潜回，及私放茶叶大量出卡，或讹索外夷入卡贸易，并禀报迟延不实情事，一经发觉，即依军法办理”①。

六、扩建各地满城（“新城”）

清朝政府治理新疆后，在南疆各地原有旧城（旧称“回城”）附近，多新建城堡供驻防军队驻扎，时称“新城”或“满城”，以防各族军民混住而影响社会稳定。后来，这些设在南疆维吾尔族地区的“满城”，便成为当地汉、满等族官员、军队、经商群众等集中驻扎的地方。对此，伊犁将军明瑞曾说：“官兵与回民杂处不便……不如调集各城官兵，使其驻扎一

①《清宣宗实录》卷 146。

处，既不分散兵力，且可杜扰累回人之弊。”[①]因此,在南疆维吾尔族地区的“满城”，其政治军事作用往往大于经济作用，实际上成为各地的政治军事中心。因此，清朝政府规定，“各城满汉兵丁，在城差操或分驻卡堡汛地，均有住宿兵房，非奉公差不得任意出入回庄游荡，如潜赴回庄住宿者，准伯克回子等缚送本管大臣处，加重治罪”，“回疆满城系专设之圉,驻扎官员以资戍防，倘有回妇私自入城，或被人招引住宿者，一经本大臣查出，即将城守营及阿奇木伯克等严加参处，仍将招引回妇进城之官兵，照军律治罪’[②]。

道光六年(1826)张格尔入卡作乱期间，南疆西四城——喀什噶尔、英吉沙尔、叶尔羌、和阗四地的驻防清军是乱军攻击的重点目标，屯驻清军的满城自然也成为重点攻击对象。各地满城清军寡不敌众，很被消灭，满城遂也被毁，“城垣大半倾圮，衙署兵房全被焚毁”，平定张格尔之乱后，各地屯驻军队增加，重新修建各地满城以便屯军防守自然也成为必要的善后工作之一。因此，那彦成根据各地变化了的情况，决定重建满城。

喀什噶尔

据嘉庆九年（1804）由曾任喀什噶尔参赞大臣和瑛编纂而成的《回疆通志》一书记载，喀什噶尔原有一座土城，方圆三里七分，主要有当地维吾尔族群众居住，阿奇木伯克衙门也设在此城(俗称‘回城’或‘旧城’)。乾隆二十七年(1762)参赞大臣永贵在此城之西北“二里许”的地方新建筑一城，周长二里五分，高一丈四尺。乾隆三十六年（1771），乾隆皇帝

① 《清宣宗实录》卷 743。
② 《回疆则例》卷 8。

命名为“徕远城”，城内驻扎当地驻防的官兵及参赞大臣衙门各官员。乾隆五十九年（1794），参赞大臣永保在此城南门外建房，让内地到这里经商的汉族群众居住经商。道光元年（1821）张格尔之乱中，此城被毁。道光七年（1827）平定张格尔之乱后，扬威将军长龄在喀什噶尔亲自选定，在喀喇哈依地方重建新满城，由驻防清军及当地维吾尔族农民群众共同施工，经费由没收参加张格尔之乱者的充公财产中开支。据道光八年(1828）到达喀什噶尔的那彦成报告：“喀喇哈依地方高敞,南面塔斯浑河,北面七里河,二水环抱,形势紧要,水草亦好。’新建满城‘周围五里七分,夯筑城根,掘深五尺,宽二丈六尺，城墙底宽一丈八尺，顶宽一丈二尺，高一丈五尺，垛墙高五尺,城濠面宽三丈,底宽二丈,深二丈’[①]。道光皇帝遂给喀什噶尔新建满城起名“恢武”。可见，喀什噶尔新建的满城，不仅比原有满城宏大，而且更为坚固。在道光十年（1830）浩罕军队及玉素普乱军数万人猛攻中，喀什噶尔驻防清军数千名曾凭借此城孤军奋战，顽强坚守百余日而最终等到援军到达，获得胜利，此城发挥了重要作用。

英吉沙尔

据《回疆通志》卷七载：英吉沙尔原有一座土城，周围二里一分。乾隆二十四年（1759）清朝政府治理新疆后，在城中筑一道土墙，隔为两部分，南半部分由维吾尔族群众居住，阿奇木伯克衙门也设于此处；北半部分由驻防当地的军队居住，领队大臣衙门设于此处，因此，这里的所谓满城不过是原有回城的一部分。乾隆四十年（1775）曾进行过扩建，但基本布局没有大的变化。道光六年（1826）张格尔之乱中，此城全

①《那文毅公奏议》卷76。

部被毁。平定张格尔之乱后，那彦成认为此处满、回两城同在一起，“兵回杂处，日久究多不便”，因此修复旧城，“不如择地另建”新城。遂在距旧城一里的地方另建一城，由驻防当地官兵及领队大臣衙门居住，便于防守。“英吉沙尔建筑新城，周围一里三分，城墙底宽二丈四尺，顶宽一丈七尺，高二丈三尺五寸，垛墙高二尺五寸，内拦墙高四尺，城根城壕与喀什噶尔做法相同。”新建满城由道光皇帝命名为“辑远”，虽比喀什噶尔新建满城小得多，但却仍相当坚固，利于防守。在遂后浩罕军队入侵及玉素普之乱中，此地回城虽被攻破，但驻此处的数百名清军却能凭此城一再击退数倍于己的敌军的进攻，孤城坚守一百余日而获最后胜利。

叶尔羌

叶尔羌是南疆地区人口较多、社会经济也较为发达的地区，因此叶尔羌旧城比较大。据《回疆通志》卷八载，叶尔羌旧有大城，周围“合计十一里九分”。清朝政府治理新疆后，在此旧城的西南角划出一块，专门驻扎派驻这里的军队及办事大臣衙门。因此这里旧有满城，其实和英吉沙尔一样，也是当地回城的一部分。张格尔之乱中，此城大部分被毁。平定张格尔之乱后，那彦成同意叶尔羌办事大臣恒敬的意见，在旧城西边不远的罕那里克地方新建一座满城，不仅可以使驻防官兵和当地维吾尔族群众分开居住，而且在新建满城过程中也不用拆除侵占当地维吾尔族群众的房屋土地。叶尔羌新建满城由道光皇帝命名为“嘉义”，周长“三里三分，城根掘深五尺，宽二丈八尺，城墙底宽二丈五尺，顶宽一丈五尺，高一丈八尺，垛墙高五尺，城墙面宽三丈，底宽一丈五尺，深二丈”。新建满城“足以壮观瞻而资捍御”[①]，在遂后抵御浩罕军队及玉素普乱军的进攻中发挥了重要作用。

①《那文毅公奏议》卷 76。

和阗

和阗地处南疆西四城最东边，比较偏远，旧有土城，周围三里三分。此处驻防官兵及办事大臣衙门在城东南角单独驻扎，所谓满城也同样是原回城的一部分。平定张格尔之乱后，此处恢复原有驻军数额。此城虽也遭破坏，但由于驻军较少，地理位置又偏远，因此在这里清朝政府决定仅是“ 修补旧城 ”，仍在旧城原址上加以修整，添盖部分房屋。道光皇帝给重新修建的城命名叫‘ 威靖 ”。

在这同时，根据南疆各地的情况，清朝政府对东四城的旧有各地满城也分别进行了修整扩建，道光皇帝还分别为这些城市命名：阿克苏满城叫普安，乌什满城叫孚化，库车满城叫巩平，喀喇吵尔满城叫协顺。

在以刀矛弓箭为主要武器的古代冷兵器时代，数丈之高的城墙或数丈之宽的壕沟都会成为进攻军队难以逾越的障碍，因此在中国历史上不乏少数守军凭借高墙深沟而坚守一座城池数月甚至数年之久而最终战胜数倍敌军的战例。因此，上述各满城的修建对清朝政府加强这一地区的防御力量是非常重要的，以后事实也证明了这一点。

总之，清朝政府在平定张格尔之乱后加强南疆地区军事防御力量的上述措施，对稳定南疆地区的政局，特别是在日益严重地外部势力入侵的政治形势下，保卫中国西部地区的安全发挥了重要作用。道光十年（1830）,浩罕数万军队挟持和卓后裔玉素普入侵南疆地区作乱，虽然给南疆地区又造成极大破坏，但侵略军及乱军只能攻占喀什噶尔、英吉沙尔两地的回城及这些地区的乡村，不但久攻喀什噶尔、英吉沙尔两地满城不下，而且在叶尔羌还遭到当地满、回两城军民的联合打击，使其入侵作乱活动受到很大扼制，规模及影响

远比张格尔之乱小得多。在道光朝后期及咸丰朝初年，和卓后裔在浩罕等支持下又多次进入南疆地区作乱，均很快以失败告终，没能引起新疆大的社会动荡，应该说与清朝政府这次对南疆地区军事防御力量的加强有直接关系。

但是，也应该看到，清朝政府这一时期加强南疆地区军事防御力量的政策仍有很大的局限性。清朝政府把治理新疆的重心仍放在天山北部的根本方针没有改变，南疆地区的驻军数量比北疆地区的驻军数量不仅仍然要少得多，而且仍然主要是从内地调驻的换防军队。不仅如此，随着清朝政府财政的日益困难和吏治的日益腐败，南疆驻军战斗力也逐渐有所削弱下降，再加上其他一些问题处理失当，使南疆地区仍然是以后新疆发生动乱比较频繁的一个地区，并终于导致同治初年(19 世纪 60 年代）这一地区的大动乱和浩罕阿古柏匪帮的大规模入侵。

第四节　调整与沿边藩属各部的关系

我们从前述可知，18 世纪中叶清朝政府统一新疆后，对新疆沿边哈萨克、布鲁特、浩罕、布哈尔、巴达克山、克什米尔等归附各部实行的是以优待笼络为主的传统“羁縻”政策。这种在归附各部中既不驻军设官，又不征收赋税，也不改变原有政治制度和风俗习惯，反而在政治经济上给以各种优待的政策，使清朝政府与新疆沿边各部保持了较长期的良好关系，对新疆沿边地区政局的稳定和中国西北边疆地区的安全都起了重要作用。

但是，随着历史的发展，到 19 世纪 20 年代以后，新疆境内外政治形势都发生了很大变化，新疆沿边各部本身的政治

形势也发生了很大变化，特别是道光初年和卓后裔张格尔、玉素普在浩罕支持下在南疆地区掀起的大规模动乱，使清朝政府对新疆沿边各部的传统“羁縻”政策遇到新的挑战。面对如此变化巨大的新政治形势，清朝政府不得不对新疆地区的某些对外政策作必要的调整。

在新疆沿边归附各部中，势力比较强，并对新疆地区稳定和安全影响较大的主要是哈萨克、布鲁特、浩罕三部。

一、对哈萨克政策的调整

在新疆沿边各部中，哈萨克人口最多，分布地域最广，与新疆的关系也最密切，因此清朝政府对哈萨克政策的调整也最早，对新疆甚至对中国西北边疆地区今后历史的发展影响也最大。对此，本节第五章第九节中已作有比较翔实的叙述。这里省略。

二、对布鲁特政策的调整

清代的布鲁特，即今天新疆境内的柯尔克孜族（俄国时称为“吉尔吉斯”)。柯尔克孜族是我国古老的民族之一;“柯尔克孜”(Qirghiz）是本民族的自称，汉文史籍在历史上曾先后把他们的先人写作“鬲昆”、“隔昆”、“坚昆”、“契骨”、“黠戛斯”、“吉利吉思”等等。清朝时期汉文献一般写作“布鲁特”。据说，“布鲁特”一名是厄鲁特蒙古人对柯尔克孜人的称呼，含义是“高山居民”,后来为清朝统治者所沿用。

18 世纪中期，清朝政府统一新疆之前，布鲁特各部主要分布在天山西部，今伊塞克湖、纳林河上游等广大地区。这时的布鲁特“其部落沿边散处,凡十有七大首领,称为比,犹回部阿奇木伯克也，比以下有阿哈拉克齐大小头目”①,一直没

①《西陲总统事略》卷 11。

有形成统一的中央政权。他们在与原厄鲁特蒙古准噶尔部争夺牧地牲畜的斗争中连遭失败，不断遭到袭击，一些部众被迫向西、向南迁徙，各部也遂大致以天山为界，分为东、西两部分。到清朝政府统一新疆时，“东布鲁特”主要游牧于天山以北的伊犁西部沿边地区，“西布鲁特”则主要游牧于天山以南的乌什、喀什噶尔以西的沿边地区。

乾隆二十三年(1758)，清朝将军兆惠等人在统一新疆战争中率兵追击败逃的准噶尔部众，到达布鲁特牧地，派人向布鲁特宣布清朝政府的政策。东布鲁特各部首领首先表示愿意臣属清朝，对清朝派往的使臣乌尔登、托伦泰说：“我部久思投诚大皇帝，为准噶尔所阻，不能自通，今得为天朝臣仆，实望外之幸。”[①]东布鲁特重要首领之一、九十多岁的玛木特呼里派其弟弟舍尔伯克等人到北京朝觐乾隆皇帝，得到隆重接见款待。

乾隆二十四年(1759)，兆惠率清军平定天山南部的大小和卓波罗尼都、霍集占兄弟叛乱，统一新疆。这年九月，西布鲁特的额德格讷部落的首领阿济派使臣沙喇库楚克等人携带表文，到兆惠军营，表示臣属清朝。他们在表文中说：“今将军自喀什噶尔传谕我部，颁给印文，谨已奉到，不胜踊跃，适慰心想，当率诸部，自布哈尔以东二十万人众，皆作臣仆。”[②]至此，布鲁特各部皆归属清朝。

对于归属自己的布鲁特各部，清朝政府实行传统的“羁縻”政策。在保留原有各部首领统治地位和经济利益的基础上，清朝政府按其部落大小和政治地位高低分别赐以二品至七品顶戴，表示他们已属清朝政府治理下的官员。据统计，在

①《西域图志》卷45。

②《西域图志》卷45。

嘉庆十二年（1807）登记的名册中，布鲁特各部首领共有 63 人获得清朝政府颁发的各种顶戴，其中二品的 2 人，三品的 3 人，四品的 6 人，五品的 9 人，六品的 24 人，金顶 17 人，蓝翎 2 人。这些被清朝政府赐给顶戴的各部首领头目（时称“比”，“比”以下有“阿合拉克齐”等名称）平时主要由喀什噶尔参赞大臣管辖，定期赴北京“朝觐”，并按期“贡献”一定数量的牲畜（主要是马匹），有事可以直接向喀什噶尔参赞大臣报告。清朝政府对归属的布鲁特各部，既不征收赋税，也不改变其风俗习惯，更不派兵设官驻守。对于进卡贸易的商民，仅征收相当于内地商民缴纳商税的三分之一，以示优待，对赴北京“朝觐”或进贡物品的布鲁特首领，则赏赐给大批金银财物进行笼络。由于清朝政府对布鲁特各部实行上述种种笼络优待政策，因此在清朝政府治理新疆后的数十年中，散居新疆沿边各部的布鲁特部落与清朝政府的关系一直比较好。“无事则卫我藩篱，有事则用为间谍，寄以侦探”①，布鲁特各部成为清朝保卫中国西北边疆地区安全稳定的一支重要力量。

但是，从嘉庆朝末年开始，由于清朝整个吏治的腐败，特别是南疆喀什噶尔驻守官员的腐败无能，在许多问题上处置失当，使布鲁特各部与清朝的密切关系受到影响。

嘉庆二十年（1815），喀什噶尔塔什密里克阿訇孜牙敦要娶一个和卓后裔的姑娘为妻，但遭到喀什噶尔阿奇木伯克玉素甫的反对（孜牙敦是南疆伊斯兰教黑山派头领密齐特之孙，本人也是当地黑山派阿訇，有一定影响。此姑娘之父为当地白山派首领喀伸和卓。按当地习惯，不同教派的人不能

①《那文毅公奏议》卷 73。

成亲。因此喀什噶尔阿奇木伯克玉素甫不许此女搬去与孜牙敦同住）。孜牙敦愤而带领一些跟随自己的布鲁特人闹事，杀伤了一些清朝官兵。清朝驻军旋平息了这次事件并抓获了孜牙敦，将其处死。孜牙敦被处死自然是罪有应得，但承办此事的伊犁将军松筠等清朝官员不明真相，误听传言，硬说孜牙敦作乱是要作“南八城王子”，具有政治目的，把孜牙敦的结拜兄弟，并没有直接参加闹事的布鲁特希布察克部落首领（比）图尔第迈莫特也不分青红皂白地抓获处死。结果，图尔第迈莫特的儿子阿仔和卓率其兄弟及家眷被迫逃往浩罕，使部分布鲁特部落对清朝政府产生离心。对此，后来的那彦成也说“查布鲁特向为边境藩篱，深资得力。自嘉庆十九年（当作二十年）办理孜牙敦一案，误将图尔第迈默特凌迟。该犯之子阿霍罕（即阿仔和卓）逃出卡外，群相煽惑，此布鲁特离心之始。”①

在嘉庆朝末年道光朝初年大和卓后裔张格尔之乱中，南疆喀什噶尔官员的一系列错误做法更进一步加深了布鲁特与清朝政府的离心状况。嘉庆二十五年（1820），张格尔窜入卡伦之外的布鲁特各部落，利用“和卓”的身份四处活动，网罗一些人人卡作乱。布鲁特冲巴噶什部落首领苏兰齐到喀什噶尔城内向清朝官员报告。当时正饮酒待客的喀什噶尔参赞大臣衙门的回务章京绥善不但不对苏兰奇进行表彰鼓励，反而诬其谎报军情，对其叱责驱逐。苏兰奇“愤走出塞，遂从贼”，其他布鲁特首领也为之大为寒心。道光初年，喀什噶尔驻防大臣面对张格尔一伙的不断入卡骚扰，不仅应对无法，反而一再出卡妄杀布鲁特群众。道光五年（1825)领队大臣巴

①《那文毅公奏议》卷73。

彦巴图领兵200名捉拿张格尔不成，在返回途中便不分青红皂白地杀死布鲁特群众100多人泄愤冒功，结果引起布鲁特各部愤怒。布鲁特首领汰列克率众2 000余人追杀清军，在一个山谷内全歼巴彦巴图及所带清军，“贼遂猖獗”[①]。清朝官员这种自毁长城的做法，从反面帮了张格尔一伙人的大忙。对此那彦成说：“是以上年张逆滋事，布鲁特中杰黠者无不从逆，善良者亦观望两歧”，沿边布鲁特各部对清朝政府的严重离心状况，是张格尔之乱在南疆得逞于一时一地的重要原因之一。

道光八年(1828）平定张格尔之乱后，那彦成受清朝政府派遣到南疆办理善后工作，其中重要一项就是重新调整对布鲁特的政策，用那彦成的话说就是：新疆各城边界辽阔，在在接壤布鲁特牧地。“自从前戡定回疆时，外持布鲁特为藩篱，旋因抚驭失宜，以致酿成巨患。此时兵威震慑之后，必须普行收抚,以示羁縻,使之诚心向顺,自可永奠边圉。卡外善后,以收抚布鲁特为要著”[②]。那彦成为‘普行收抚’布鲁特各部的措施主要有以下几项：

好言安抚。那彦成一到喀什噶尔，即命阿奇木伯克伊萨克派人到布鲁特各部落进行安抚，对各部说：“大皇帝天鉴，尔等出力多年，兹因张格尔入卡滋事，命将出师，旬日内克复四城。逆酋授首，特命本大臣星驰前来解释尔等向来心中疑惧，仍普沛恩施。”那彦成亲自接见布鲁特各首领，对他们好言安抚，说明清朝政府愿意和他们恢复以前的友好关系。对从前因清朝官员办理错误而被迫投靠张格尔的布鲁特首领

① 《清史稿》卷529。
② 《那文毅公奏议》卷80。

阿孜和卓、苏兰奇等人家族成员，那彦成特意进行安抚，对他们说：“尔等俱系恭顺多年的好布鲁特，从前尔等祖父都曾出力。尔等现在畏罪逃避远方，大皇帝命本大臣收抚尔等。尔等委屈之处，大皇帝圣鉴如天，都知道了，尔等从前犯罪，悉予宽免。”那彦成主动为他们平反昭雪，使他们重新成为维护中国西北沿边安全的重要力量。

颁发顶戴。那彦成在给清朝政府的报告中说：“卡外各爱曼布鲁特向为边境藩属……此时众心归向，是极好时机，若不示以羁縻抚绥之法，尚未能固结其心。因思外夷所最重者天朝翎顶，而尤爱财帛，是以酌定翎顶等差，并优予岁俸缎布以示特恩。”那彦成说，清朝政府治理新疆初期，对维护新疆沿边地区安全稳定有功的布鲁特首领都给予“世袭翎顶”（可以世代承袭的顶戴），表示鼓励，现在正是乱后用人之际，在这方面必须比以前更加优待，才能笼络布鲁特各部首领。那彦成为此规定：“离浩罕附近之各爱曼及旧有劳绩者作为头等，其次爱曼大而恭顺者作为二等，其他爱曼小而无劳绩者作为三等。其头等者给与二品翎顶……二等者给与三品、四品翎顶……三等者给与五、六品翎顶。”根据那彦成开列的名单，在布鲁特部落，先后被授给二品顶翎的有喀拉提锓爱曼比萨底克、岳瓦什爱曼比阿布都热依特、奈曼爱曼比爱散、冲巴噶什爱曼比占帕拉特、奇里克爱曼比托依迈特、萨雅克爱曼比伊里斯满底、察喀尔爱曼比挑噶、希皮察克爱曼比鲁特比鄂斯满等八人。另外被授予三品、四品、五品等翎顶的布鲁特各部落首领共 35 人。据后来那彦成上报说，在这 43 人中，“除乾隆年间赏有翎顶，其子孙世袭者十七人外，此次军营出力，经各大员奖赏翎顶者十六人，其余如额提格讷之阿里玛等五名，苏兰奇之族人拜莫拉特等二名，又办理善后出力之

托依迈特等三名，共十人均系臣谕旨赏还翎顶及量功加赏”。也就是说，这次新增加给翎顶者共 26 人，其中 10 人是那彦成到南疆后赏给的。在平定张格尔之乱后，对布鲁特各部首领新赏戴翎顶的人不少。根据清朝惯例，级别不同的官员，所戴官帽不同，主要区别之一就是官帽上的翎顶不同。在内地官员中，总管数省军政事务的总督为正二品，主管一省行政事务的巡抚为从二品，主管一省司法事务的按察使为正三品，主管一个地区行政事务的道员为正四品，最小的为主管一县行政事务的县令为正七品。布鲁特各部落大者万余人，小者数千人或千余人，而他们首领的“翎顶”级别却为二品或者三品，最低的也是六品。清朝在南疆维吾尔族中实行伯克制度，在维吾尔族各地首领中最高的为阿奇木伯克，其中最高品级也不过是三品，例如喀什噶尔阿奇木伯克一般都是三品。由此可见，那彦成对布鲁特各部首领在政治上的优待是多么明显，各部首领的“翎顶”级别不但比同期内地官员高得多，而且也比南疆维吾尔族首领高。

赏食岁俸。在给布鲁特各部落首领授予各种翎顶的同时，那彦成还建议清朝政府根据他们品级高低的不同，每年给予一定数量的俸禄。根据那彦成的设想：二品首领，每年元宝 1 锭，银 40 两或 34 两，绸缎 2 疋，布 20 疋；三、四品者，每年给银 25 两或 20 两，绸缎 2 匹，布 10 匹；五、六品者，每年给银 15 两，绸缎 2 匹，布 10 匹。这笔经费银两从南疆各官铺的利息中拨给，绸缎由内地拨解，布匹由南疆各地农民缴纳的布匹中拨解。那彦成认为，这样做“如此通盘赏赐，所费无多，而各外夷无不欢欣”，可以收到良好的效果。

优给牧地。布鲁特各部主要从事畜牧业生产，牧地草场是他们赖以生产生活的基本条件。那彦成到喀什噶尔后，希

皮察克、冲巴噶什等部落先后派人面见那彦成，诉说他们自己部落因战乱和牧地草场被浩罕等侵占而造成的困境。那彦成根据各部落实际情况，把卡伦外沿边牧地拨给他们居住游牧。例如，不堪忍受浩罕压迫欺侮的冲巴噶什部落首领拜莫拉特等人带领 100 余户牧民返回，那彦成将“喀朗圭卡伦外，离该卡伦二百里之赫紫尔俄依地方安插”，使他们的生产生活重新有了保障。

恢复贸易。清朝政府治理新疆后，布鲁特各部每年都有大批人入卡贸易，以牲畜和各种畜产品换取他们所需的粮食、布匹、茶叶、绸缎等物品。清朝政府对入卡贸易的布鲁特群众也给予各种优惠，仅征收少量象征性的实物作为税款。张格尔之乱后，这种贸易中断，给布鲁特各部群众生活带来很大影响。那彦成到南疆后，立即恢复了布鲁特各部与新疆各族群众的传统贸易。那彦成说：“布鲁特不务耕种，所需粮食，非仰给于卡内，即取资于浩罕，此外别无产粮之区。……准照旧制,贩羊入卡,易换粮布。”随着贸易的恢复,不仅进一步改善了布鲁特各部与清朝的关系，也使布鲁特各部落群众的生活有所改善。

平定张格尔之乱后，那彦成提出的上述对布鲁特各项政策的调整，其目的主要是为了恢复清朝政府与布鲁特各部的旧有关系。那彦成到南疆后采取的这一系列措施，也确实起了一定的作用，不仅使布鲁特各部对清朝政府一度出现的离心倾向得以扭转，而且还把一度被浩罕控制下的部分布鲁特部落群众争取了过来，重新成为清朝政府维护新疆沿边地区安全稳定的一支重要力量。那彦成的这一措施如果能坚持下去，对加强新疆民族团结、巩固边防必能起到重要作用。

三、对浩罕政策的调整

浩罕是 18 世纪初在中亚地区由以乌孜别克人为主建立的一个封建汗国，主要统治地区在今中亚费尔干纳盆地一带，今属乌兹别克斯坦共和国。

18 世纪中期清朝政府统一天山南北时开始与浩罕发生接触。乾隆二十四年（1759）,清朝平定大小和卓波罗尼都、霍集占兄弟叛乱，统一新疆，中国西北沿边哈萨克、布鲁特、巴达克山、布哈尔等各部纷纷表示“臣属”清朝。浩罕统治者额尔德尼伯克在清朝将军兆惠所派使臣的招抚下，“奉表请内附”,表示臣属清朝。额尔德尼伯克在所上表文说“额尔德尼伯克等请大皇帝钦差统兵至威至勇将军等安。仰赖上天之德，大皇帝洪福，我等群众亦获安业。闻将军至叶尔羌、喀什噶尔后，布鲁特、哈萨克等众部落俱传檄安定，而我部檄书未至，日夜以冀。幸侍卫赍将军书来，我等得为大皇帝臣仆，永受康宁，不胜感悦。”[①]浩罕遂派遣使臣到北京朝觐,受到清朝政府的盛情款待。浩罕成为中国西北沿边地区重要的臣属各部之一。

在清朝政府治理新疆以后相当长一段时间内，浩罕与清朝一直保持着比较良好的关系。浩罕使臣不定期地到喀什噶尔进贡或到北京朝觐(据潘志平在《中亚浩罕国与清代新疆》一书中的统计，在清朝政府治理新疆后的 50 年中,浩罕使臣到喀什噶尔进贡 23 次，到北京朝觐 9 次）。清朝政府对浩罕使臣和进人新疆贸易的商民，也都给予各种优待，并在有关上谕中多次对浩罕说：“尔当益矢笃忱，恪遵法度，约束属下，毋使滋事。惟宜辑睦邻封，不可恃强凌弱，一切遵喀什噶尔、

① 《西域图志》卷 45。

叶尔羌大臣等命令,安常守分,以期永沐朕恩。”凡事俱遵驻喀什噶尔、叶尔羌大臣交派而行，安分自守，以期永享朕恩”①。

但是，到嘉庆朝后期，随着浩罕国力的逐渐强盛及对外扩张步伐的加快，特别是浩罕利用大小和卓后裔对新疆沿边一带进行不断渗透侵扰活动，使清朝与浩罕的关系逐渐紧张起来。19 世纪初，浩罕在爱里木、爱玛尔等人统治下逐渐强盛起来，不断四处扩张，多次出兵攻打哈萨克、布鲁特部落，夺取牧地，抢掠牲畜，并开始侵入巴尔喀什湖以东以南中国西北边疆地区。清朝政府对浩罕的这种侵略扩张行为表示反对，曾进行干涉，要求其退出侵占的布鲁特牧地。同时，浩罕商人在其统治者支持下，为了谋取物质上的更多利益，不遵守清朝政府制定的有关贸易规定，私自偷运各种货物的事时有发生。浩罕在喀什噶尔等地擅自派遣人员管理本国商人的贸易活动(时称‘呼岱达”,即商头),征收商税。浩罕这种有损中国主权的做法遭到清朝政府的反对和拒绝，双方摩擦加剧。更使清朝政府不满的是浩罕统治者一直庇护大小和卓的后裔。清朝平定大小和卓霍集占、波罗尼都兄弟叛乱后，大小和卓后裔流落到中亚一带，清朝政府要求引渡和卓后裔，但浩罕以各种理由拒绝引渡。到嘉庆朝时期，和卓后裔萨木萨克特别是张格尔等人相继成人，浩罕不断支持这些和卓后裔对南疆地区进行渗透扰乱活动，借此以要挟清朝政府答应他们的各种要求，双方关系进一步恶化。在各种无理要求不能满足的情况下，浩罕终于在道光初年公开支持张格尔之乱。那彦成在谈到此问题时说：“安集延（即浩罕）向准其进卡贸

①《清高宗实录》卷 866，卷 1173。

易,转贩内地大黄、茶叶、硝磺,接济外夷渔利。其流寓各城者均已私行置产安家，深沐天朝德泽，与卡内回民（维吾尔群众）无异。遹相率助逆，戕害官兵，蹂践回民，实出情理之外，深属可恶。”

那彦成到南疆调查得知上述情况后，对浩罕这种“忘恩负义”的行为深表忿恨，决定对其进行惩罚。主要采取以下三个步骤：

（一）驱逐在新疆居住的浩罕商人

根据清朝政府原有规定，新疆沿边各部入卡贸易的商人不准在新疆各城长期留住。但是，在实际执行过程中，由于各地官府日益腐败，马虎了事，这个规定并没能认真执行。在新疆各地特别是在南疆各地贸易的浩罕商人不仅长期居住，而且置产娶妻，安家落户。据那彦成调查，“各城甚至有数百户，最少亦有数十户不等”，仅阿克苏以西的南疆各地就有“数千余户”，北疆的伊犁地区也有“大小男妇计一千四百六十六名”[1]。这些长期居住的浩罕商人中不少人平时凭借经济实力压迫剥削当地的维吾尔族农民群众，有事时作为策应浩罕入侵与和卓后裔作乱的内应，成为影响南疆地区安全稳定的一支重要力量。那彦成为了对浩罕纵容支持张格尔之乱的行为进行惩罚，决定驱逐这些浩罕商人，制定了具体的章程。根据这一规定措施，首先把“凡寄居在十年以内，与屯积茶黄者，先行逐出”。根据这一规定，被驱逐出境的浩罕商人共“二百八十九户”；其次，对仍准留居新疆各地的浩罕商人 1 278户,规定他们‘一体编入回户当差,只准种地,不准贸易,有请票出卡者,准其给票出卡,不准再回”再次,对已在新疆安家

①《平定回疆剿擒逆裔方略》卷 78。

落户的浩罕人“所生子女,不准与回子结亲,未有家室者,不准安家,有房产者,不准添盖”还有,在各地置买土地的浩罕人“田产不准过百亩,逾额入官”另外,对“有犯禁令及屯积违禁物件(者),即行驱逐”。那彦成认为,各地官府只要认真办理,“数年之后,不难驱逐尽净,且卡外自不复再有进卡流寓之人,可冀根株尽绝”,只要坚决执行上述规定,可以把在新疆境内非法居住的浩罕人驱逐干净。

(二)没收浩罕商人在各地屯积的财产

中国的茶叶、大黄等货物是中亚、西亚各国群众生活的必需品,每年有大批通过新疆运出境外。由于清朝政府限制中国商人出国贸易,浩罕商人就趁机大批进入新疆从事这方面的贸易,贩运出境,大肆牟利。浩罕商人在南疆屯积大批茶叶、大黄等货物,几乎垄断了新疆对外贸易中的茶叶、大黄市场,使中国商人受到很大损失。那彦成在驱逐浩罕商人的同时,查抄其屯积的大黄 20 338 斤,茶叶 68 960 斤。同时,根据清朝政府命令,伊犁将军还在伊犁查出浩罕商人屯积有大黄 4 200 斤,茶叶 3.8 万斤。各级官府把查抄的这些大黄、茶叶等“散给各城换防官兵,零星照市价酌减扣饷入官充公”。

(三)断绝与浩罕一切贸易

那彦成认为:“大黄、茶叶为外夷所必需,浩罕各夷借此养命并转贩各部落,获利倍蓰,必须严禁出卡,示所限制,以为操纵外夷之计”,只要断绝贸易,浩罕经济就无法维持“数年之间,可致穷难,自不敢肆其鸱张”。在那彦成到南疆之前,率兵平定张格尔之乱的扬威将军长龄就已经断绝了与浩罕的贸易,以迫使浩罕交出作乱失败逃窜其地的张格尔等人。那彦成到南疆后,张格尔已被擒获,但那彦成决心更进一步断绝与浩罕的贸易,以迫使浩罕完全屈服,交出其他和卓后

裔。为此，那彦成下令沿边各驻军"严守卡伦，不准通商"，制定新的对外贸易章程，在沿边卡伦修建贸易亭，派军队严密检查来往贸易人员货物。为防止与浩罕接壤的沿边其他各部私自与浩罕贸易，那彦成规定"布鲁特赴官购茶不得超过一斤，如有敢夹带私茶出卡者，即行入官，照例治罪"①。并严禁内地商人赴卡伦外贸易，违者严办。

那彦成坚持对浩罕采取强硬立场，打算用以上措施迫使浩罕屈服，交出其他和卓后裔，让浩罕重新回到清朝政府治理新疆初年那种完全的藩属地位上去。清朝政府对那彦成的这一政策当时是支持的，道光帝在上谕中一再说："所议甚是"；"极是"。凭心而论，这时的清朝虽然国力已经大为下降，但要对付一个小小的浩罕仍不成问题。那彦成的上述措施如能坚持下去，浩罕是无力与清朝抗衡到底的。

小　　结

道光七年（1827）至道光八年（1828），直隶总督、钦差大臣那彦成到新疆办理张格尔之乱的各项善后工作，并非那彦成个人的一时行动，而是代表清朝政府，在新的历史条件下，对新疆特别是对南疆维吾尔族地区过去许多政策进行的一次重大调整，内容涉及到新疆政治、经济、军事、边防等许多方面，不仅对当时新疆政局的稳定、经济的发展、边防的巩固起了较大的作用，而且对后来一段时期新疆历史的发展也有一定的影响。后来历史发展的实践证明，那彦成新制定实施的一些政策，对于稳定新疆特别是稳定南疆维吾尔族地区的

①《清宣宗实录》卷154。

政局还是有效的。道光二十年(1840)前后新疆重新兴起的兴屯垦荒高潮，特别是南疆维吾尔族地区社会经济重新获得一时的快速发展，与那彦成的这次政策调整也有一定的关系。

但是，也应该看到，那彦成新制定的一些政策，并不是对清朝政府以前治理新疆政策的否定，而是在新的历史条件下对一些政策的进一步完善和加强，因此从一开始就带有明显的历史局限性。再加上这时的清朝已处于日益衰落的后期，以道光帝为首的清朝政府早已没有过去以乾隆帝为首的清朝政府的那种政治上的雄才大略和经济军事上的雄厚实力，因此更使那彦成制定的某些政策大打折扣，没能认真执行下去。不久，那彦成本人也被迫离开新疆，又遭到不公正的处理。这不仅是那彦成本人的悲剧，更是这一时期中国乃至新疆整个政治形势不容乐观的反映。

第七章　新疆建省后清朝的新治理政策

清朝光绪十年十月二日（1884 年 11 月 19 日），清朝政府连续发布两道上谕：“授刘锦棠为甘肃新疆巡抚，仍以钦差大臣督办新疆事宜”，“以甘肃布政使魏光焘为甘肃新疆布政使”①。清朝政府的这两道上谕，标志着新疆省的正式建立。

新疆建省，在新疆历史上特别是在新疆近代史上是一件具有重大意义的事件，是清朝政府为稳定新疆政局和维护中国西北边疆安全的重大举措，是新疆政治制度方面的一次重大变革，也是新疆历史发展的必然结果。在建省一百多年后的今天，回过头来重新审视新疆近代史上发生的这一事件，仍然应该给予很高的评价。新疆建省后，更进一步加强了新疆各族人民之间的往来，也加强了与内地政治经济文化各方面的联系，促进了新疆社会经济的发展，对新疆历史的发展

①《清德宗实录》卷 195。新疆建省前，驻兰州的陕甘总督兼办新疆的协饷供应及其他一些事务，新疆换防的绿营军队也由陕、甘两省调派，再加上地理方面的原因，新疆与甘肃的关系非常密切，因此新疆建省时，刘锦棠提出在“新疆”前加上“甘肃”二字，表示两省之间唇齿相依的关系。但实际上，后来的甘肃省并不管新疆省的事。

产生了重大影响。

我们知道，自秦始皇嬴政于公元前 221 年统一中国，把全国划分为郡、县等各级行政单位，实行郡县制度以来，中国历代中央政府在内地各主要地区一直实行的都是这一统治制度。中国历史证明，郡县制度是和封建地主经济发展相适应的一种统治制度，它有利于中央政令的推行，有利于国家的统一，有利于社会的稳定和生产力的发展。

新疆地处中国西北边陲，距内地中央政府遥远，中间又有高山戈壁阻隔，交通通讯十分不便。在历史上，新疆还一直是多民族、多宗教聚集共存的地区，经济文化发展相对比较落后。因此，中国历代中央政府治理新疆（时称“西域”），主要实行的都是另一种以军事统治为主的军府制度。新疆的最高军政长官是中央政府派驻这里的武职人员（历史上多称为都护、都督或将军等），其主要职责是负责新疆各地驻军的训练、屯田、作战等，一般不直接管理当地各民族中的生产、赋税等内部事务。18 世纪中期，清朝政府治理新疆后，“齐其政不易其俗”，实行的也基本是这种军府制度，伊犁将军为全新疆最高军政长官，其主要职责是“统辖天山南北各新疆地方驻防官兵调遣事务”①。伊犁将军以下，设有都统、参赞、办事、领队等大臣，分驻各地，统领各地驻军，管理各地军政事务。历代中央政府在新疆实行的这种军府制度，有其历史的必然性，也是与当时新疆社会经济文化发展的水平基本相适应的。

但是，随着新疆社会经济文化的发展和与内地经济文化交流的不断加强，郡县制度不但在靠近内地的新疆东部地区

①《西域图志》卷 29。

早已开始实行，而且实行的范围还在不断地扩大。东晋咸和二年(327)，在甘肃河西走廊建立过独立政权的前凉统治者张骏在治理吐鲁番（时称高昌）地区后，就曾在这里设置过郡县，实行过郡县制度。后来隋朝政府治理新疆后，在今哈密(时称伊吾)、鄯善、且末等地实行郡县制度，使新疆实行郡县制的地区进一步扩大。唐朝是我国封建社会的强盛时期，治理新疆后，在伊州(今哈密)、西州(今吐鲁番)、庭州(今吉木萨尔）三地设立郡、县机构，县以下还设立乡、里等基层组织，使新疆实行郡县制度的地区更进一步扩大到天山以北。元朝统一全国后，在中央设立中书省，在各地设立行中书省（时称行省），新疆这时也设立了别失八里行省，隶属中央政府治理。清朝治理新疆后，在乌鲁木齐设立镇迪道（时全称为“分巡镇迪粮务道”或“镇迪粮务兵备道”），下设镇西府(今巴里坤)、迪化州，宜禾、奇台、阜康、昌吉、玛纳斯县和吉木萨尔县丞。郡县制度（时亦称州县制）实行的范围不但更进一步扩大，而且机构设置也更进一步完善。

清朝同治年间(19 世纪 60 年代）新疆爆发大规模的各族群众武装斗争，随后又发生沙俄和中亚浩罕军官阿古柏匪帮的军事入侵，清朝在新疆的治理机构基本瓦解。光绪朝初年(19 世纪），清朝政府派陕甘总督钦差大臣左宗棠统兵收复新疆，重新确立了清朝政府在新疆的主政地位。左宗棠根据国内外及新疆变化了的政治形势，提出在新疆建省并全面推行郡县制度的主张。经过左宗棠及其后任刘锦棠等人多年的努力，清朝政府终于同意在新疆建省，缩小伊犁将军权限，先后恢复和新设立了镇迪道、阿克苏道、喀什噶尔道、伊塔道及下属的各府、州、县等机构，在全疆实行了与全国一致的郡县制政治制度，为光绪十年（1884)新疆省的最终建立打下了基

础。

清朝政府在光绪十年（1884）有关新疆建省的一次上谕中说此事"事关重大,允宜统筹全局,厘定新章"[①]。新疆建省是涉及到新疆政治、经济、军事、文化等各方面的一次重大变革，也是近代新疆在新的历史条件下走向一个新时期的开始。为此，清朝政府在新疆推行了一系列新的治理政策。

第一节　统一军政制度，加强内部管理

如前所述，18 世纪中期清朝政府治理新疆后，为了加强中央集权，根据新疆多民族多宗教及经济发展相对又比较落后的特点，在新疆不同地区不同民族中实行军府制度下的多元政治制度，郡县制度仅在以汉、回族农民群众为主的乌鲁木齐地区实行,在以维吾尔、蒙古、哈萨克、满、锡伯、索伦等族为主的新疆大部分地区实行的则是比较落后的伯克制、札萨克制、八旗制等政治制度，全疆不仅在行政区划上不统一，而且在政治管理制度上也不统一。这种状况在当时历史条件下，虽然在尽快稳定新疆政局，加强中央集权方面起过一定的历史作用，但随着历史的发展和国内外政治形势的变化，已越来越显示出它的局限性和落后性。到新疆进入近代社会以后更成为阻碍新疆生产力发展和社会进步的重要因素。因此，在新疆建省过程中，清朝政府根据左宗棠、刘锦棠的建议，对新疆旧的行政区划和政治管理体制进行了重大变革。集中起来主要有以下几项：

①《清德宗实录》卷 194。

一、东部地区归新疆巡抚管辖

18 世纪中期清朝治理新疆后，根据当时的实际情况规定“陕甘总督统辖所及，至乌鲁木齐而至”[①]。乌鲁木齐地区的民事归陕甘总督管辖，镇迪道所属官员主要也从陕西甘肃两省官员中选派。清代的陕甘总督驻兰州，为西北地区的最高军政长官，由于当时陕西设有巡抚，故主要是主管今甘肃事务，同时兼管今青海、新疆等地的部分行政事务，职权比较大。主管乌鲁木齐地区军政事务的乌鲁木齐都统对今新疆东部地区的民事并不直接过问。区域的这种划分，给新疆造成许多不便。

19 世纪 70 年代清朝重新治理新疆后，左宗棠以陕甘总督、钦差大臣身份督办新疆军务，甘、新军政由左宗棠一人主管，问题并不突出。光绪六年(1880)左宗棠内调后，刘锦棠以钦差大臣名义督办新疆军务，但陕甘总督则由谭钟麟接任，旧的矛盾必然会又表现出来。所以左宗棠离开新疆前，多次向清朝政府说：“新疆议设行省，必以哈密划隶新疆，形势始合”；“陕甘总督相距过远，无庸兼管”镇迪道事务；“刘锦棠既承命督办新疆军务，则哈密及镇迪一道所属文武地方官员，均应归刘锦棠统辖，所有升调补置考核及一切兴革事宜，均可就近办理”。只有“陕甘、新疆界限划分，责成考核，均归划一”，才能有利于新疆区划政令的统一[②]。光绪十年(1884)新疆建省后，镇迪道由新疆巡抚管辖，陕甘总督不再过问乌鲁木齐地区的民事事务，从此结束了乌鲁木齐、哈密等今新疆东部地区在行政区划和权限管理上与新疆分离的状态，大大

①《清高宗实录》卷 612。
②《左文襄公奏稿》卷 57、卷 56。

促进了新疆内部政令的统一（今阿勒泰归属新疆一直到中华民国杨增新主政新疆时期才完成）。

二、缩减伊犁将军权限

18 世纪中期清朝治理新疆后，设在伊犁的将军（驻惠远城）为全新疆最高军政长官，“总统”天山南北军政事务。新疆建省后，驻乌鲁木齐迪化城的新疆巡抚为全新疆最高军政长官（刘锦棠首任新疆巡抚时，带有兵部尚书官衔，可以主管全疆军事）。因各种原因仍旧保留的伊犁将军如果仍“总管”全疆军政事务，势必发生矛盾。为此，刘锦棠在光绪八年(1882)向清朝政府奏称：“查承平时新疆南北两路，系归伊犁将军总统，乌鲁木齐都统亦兼辖镇迪一道。如设巡抚，不但镇迪道无须都统兼辖，即将军亦无庸总统全疆，免致政出多门，巡抚事权不一。其伊犁满营，似应改照各省驻防将军营制，从新整顿。”①

光绪十年(1884)新疆建省后，伊犁将军的权限大大缩小，基本仅限于主管伊犁、塔城两地的军事。在后来的实际执行过程中，虽然不断发生伊犁将军干涉伊塔道员行使职权，甚至在光绪三十一年（1905）一度还发生过清朝政府要伊犁将军长庚“节制”新疆地方文武及兵饷一切事务的事情，但从总体上来说，新疆巡抚主政全疆事务的历史趋势已不可改变。

三、裁撤各地驻军大臣

18 世纪中期清朝政府治理新疆后，在伊犁将军以下，分设都统、参赞、办事、领队等各级驻军大臣，驻扎各地主管当地军政事务。

①《光绪朝东华录》卷 49。

光绪十年(1884)新疆建省后,全疆设置道、府、州、县各级机构，直接管理各地事务，原驻各地大臣自然无须存在。刘锦棠在有关新疆建省的奏折中说：“查关外向止有镇迪一道。近则南路添设两道，并划哈密通判以隶新疆，计厅、州、县二十余属，回疆始有治民之官。旗丁概归伊塔驻防，前此之都统、参赞、办事、协办、领队各官，若仍沿例简放，则直无事可办，无队可领，坐使有用之才置诸闲放之地。……臣愚拟请除留伊犁将军、塔尔巴哈台参赞两处旗营外，其余两路之都统、参赞、办事、协办、领队各缺概予裁撤。”①后来，随着新疆建省的完成，先后被裁撤的各地驻军大臣有：乌鲁木齐都统、喀什噶尔参赞大臣、哈密办事大臣、叶尔羌办事大臣、和阗办事大臣、乌什办事大臣、阿克苏办事大臣、库车办事大臣、喀喇沙尔办事大臣、哈密协办大臣、喀什噶尔协办大臣、叶尔羌协办大臣、和阗协办大臣、乌鲁木齐领队大臣、巴里坤领队大臣、古城领队大臣、库尔喀喇乌苏领队大臣、吐鲁番领队大臣（各地驻扎大臣变化较大，这是根据《新疆图志》所载）。

四、取消南疆维吾尔族地区的伯克制度

“伯克”一名是古突厥语音译,意为“首领”、“统治者”,在维吾尔族中早已存在。18世纪中期清朝治理新疆后，“因俗而治”，对维吾尔族中旧有的伯克统治进行重大改革后仍给予保留，形成一套比较完整的伯克制度，维吾尔族地区的民事有各种伯克管理，听命于清朝政府派驻的大臣。

随着历史的发展，这种伯克制度已逐渐成为阻碍维吾尔族地区社会经济进步发展的严重桎梏，各地伯克凭借手中

①《刘襄勤公奏稿》卷7。

的权势，合法的、更多的是非法地占有大量土地和农奴，实行落后的农奴制生产方式，束缚着维吾尔族地区生产力的发展。同时，清朝政府派驻的大臣不过问当地民事，“官民隔绝，民之畏官不如其畏所管头目”，严重阻碍着中央政府政令的推行。各地伯克占有的土地，属伯克私有，不向国家缴纳钱粮，也使国家的赋税收入大大减少。对广大维吾尔族农民群众来说“该回目等往往倚权借势，鱼肉乡民，为所欲为”，所遭受的压迫剥削也一直比较严重。另外，原“阿奇木等承充伯克，多系三品、四品，州、县官阶尚居其下，乡愚无知，恐启玩狎之渐，而与州、县严然并立，于体制亦不相宜”（清朝惯例，州、县主要官员一般为正七品）。因此刘锦棠对清朝政府说：“微臣见闻既确，计非裁去回官，实无以苏民困而言治理。”[1]

因此，在新疆建省时，刘锦棠“通饬南路各厅、州、县，传集各城关阿奇木等伯克，剀切开导，谕以在所必裁之故。准其各留原品顶戴，仍视城关事务繁简，分设乡约，专司稽查。即于裁缺之回目选令承充，并视品级之崇卑，分送道、厅、州、县衙门充当书吏。乡约酌给租粮，书吏酌给口食，以资养赡。不愿者听便。其乡庄地远，骤难户晓，旧有之伯克暂仍不裁，遇有额缺亦不另补，以期渐照城关一律改设乡约”[2]，从此维吾尔族中延续数百年之久的伯克统治宣告结束。“伯克”改为“乡约”，不仅是名称的更换，而是两种政治制度的变革，与伯克制度相适应的落后的农奴制生产方式受到一次沉重打击，大大促进了维吾尔族地区农业生产力的发展。

① 《光绪朝东华录》卷 74。
② 《光绪朝东华录》卷 74。

五、削弱维吾尔族中‘回王’的权力

18 世纪中期清朝治理新疆后，对在清朝统一新疆过程中立有军功的各地维吾尔族上层首领封以各种爵位，俗称“回王”,哈密的玉素甫、吐鲁番的额敏和卓、库车的鄂对、拜城的噶岱默特、阿克苏的霍集斯、和田的和什克等人，先后被封为王、公等。各地‘回王’不仅政治地位较高,而且还多兼任各地的阿奇木伯克，合法或者非法地占有众多土地和农奴。其中哈密、吐鲁番两地的“回王”更是地位显赫。两地的维吾尔族农民群众皆是他们可以任意奴役剥削的“阿拉巴图”（农奴），所有耕地也皆“回王”私有，实行典型的农奴制生产方式，严重地束缚着两地生产力的发展。

在同治初年(19 世纪 60 年代初）新疆各族农民起义斗争中,各地‘回王’遭受很大冲击,有的被杀,土地被维吾尔族农民分占。新疆建省后，清朝政府根据实际情况，除仍保留哈密“回王’所拥有的土地农奴外,其他各地的‘回王’皆取消旧有的特权，仅保留名号，按时从政府领取生活费，再加上不能兼任地方官职，昔日的权势已荡然无存。对此刘锦棠在光绪十四年(1888)的一次奏折中说：“现在新疆改设行省，阿奇木伯克业已裁撤，仅存哈密、吐鲁番、库车回子王等三人。内哈密回子亲王所部回众尚多，尚堪自立。其吐鲁番、库车回子郡王,自前遭兵燹,家产荡尽,虽承袭世爵,无阿奇木伯克可兼,而廉俸无几,卯粮寅支,负债即深,拮据万状。’①

六、整编军队

18 世纪中期清朝治理新疆后，实行多元制约治理政策，新疆驻军名义上归伊犁将军“节制”，但实际上伊犁将军可以

①《刘襄勤公奏稿》卷 15。

直接统领调动的仅为伊犁地区驻防的八旗绿营军队。乌鲁木齐地区驻防的八旗绿营军队主要由乌鲁木齐都统统领，南疆各地的驻防绿营军队皆从内地陕甘两省临时驻防，主要听命于陕甘总督。因此，在清朝治理后的相当长一段时间内，新疆一旦发生战事，清朝政府要另派将领到新疆统一指挥作战。这种军事指挥体制固然可以防止因军权过于集中而造成地方割据势力的膨胀，但也不利于应付突发事件。新疆建省后，巡抚为全疆最高行政长官，必须统一指挥全疆军队，才能保障中国西北边陲的安全。为此，刘锦棠在新疆建省前就向清朝政府提出：新疆巡抚“驻扎乌鲁木齐，管辖哈密以西南北两路各道、厅、州、县，并请赏加兵部尚书衔，俾得统辖全疆官兵,督办边防”[①]。光绪十年(1884)新疆建省后，清朝政府对新疆驻军体制进行重大变革。第一，新疆巡抚加兵部尚书衔，既为全疆最高行政长官，也为全疆军事长官，统一指挥全疆军队（由于伊犁将军地位特殊，在后来实行执行中，伊犁驻军直接听命于伊犁将军，新疆巡抚很难过问）。第二，新疆新设置的阿克苏道员、伊塔道员、喀什噶尔道员及原有的镇迪道员，皆‘以守兼巡为兵备道”,可以统一指挥各地军队。第三,把原驻乌鲁木齐的新疆绿营军队的最高长官提督（原称乌鲁木齐提督）移驻喀什噶尔，统一指挥训练南疆地区的军队，而把喀什噶尔原设置的换防总兵（比提督低一级）移驻阿克苏，加强阿克苏地区的防御力量。同时对乌鲁木齐地区的军队进行整编，作为由新疆巡抚直接统领下的“抚标”，以加强乌鲁木齐地区的军事力量。第四，停止由陕、甘两省定期往南疆地区派军队换防的旧例，南疆地区皆改为常驻军队，这样既能节省

①《刘襄勤公奏稿》卷15.

经费，又可以增强南疆地区军队的战斗力。

第二节 变革社会经济制度促进社会经济发展

在光绪十年(1884)新疆建省前后对旧的政治军事制度进行重大变革的同时，与之相适应，清朝政府对新疆旧的社会经济制度也进行了重大变革，以求巩固政治制度变革的成果和促进新疆社会经济的发展。主要有以下内容：

一、扩大民屯规模,增加粮食生产

18 世纪中期清朝治理新疆初期，为了恢复和发展新疆遭到严重破坏的社会经济，在天山北部地区开展了大规模的屯田垦荒活动，从内地移居大批军民在这一带种地生产，主要采取兵屯、民屯、犯屯、商屯等形式,成效显著,对当时新疆社会经济的发展，特别是农业生产的发展起了重要作用。但是，在 19 世纪 60~70 年代，由于长达十余年战乱，特别是阿古柏匪帮及沙俄侵略军的入侵，使新疆地区的农业生产遭到严重破坏。特别是天山以北地区，由于战乱时间长，更是人口死亡流散，土地大片荒芜，整个农业生产已基本处于停顿状态，连入疆收复失地的清朝军队的吃粮都不得不从数千公里外的内地运送。

为了尽快恢复和发展农业生产，特别是北疆地区的农业生产，左宗棠和刘锦棠都采取了一系列措施。特别是新疆建省后，首任新疆巡抚刘锦棠根据新疆变化了的政治经济形势，以大力恢复发展民屯为主，取得显著成绩。民屯与兵屯及其他形式的屯田相比，特别是与兵屯相比，虽然见效较慢，刚

开始举办时花费也较大，但是，农民屯田种地比较尽心，而且一旦投入生产，政府无需再投入，每年收取赋粮，比较有保障。同时农民安家落户，比较安心生产，很快可以成为当地土著居民，起到长期屯垦戍边的目的。因此，刘锦棠在恢复发展新疆农业生产时，没有像清朝治理新疆初期那样首先大兴兵屯，而是一开始就比较注意民屯的恢复发展[①]。根据当时的具体情况（农业生产虽遭到严重破坏，但仍保留有一定基础，与清朝治理新疆初期几乎完全是一片空白有较大不同），为了扩大民屯规模，刘锦棠采取了许多新的政策措施。

(一)制定《新疆屯垦章程》,鼓励农民垦荒生产

光绪十三年(1887)二月，刘锦棠等人在给清朝政府的奏折中说：“新疆地方幅员辽阔，戈壁之外，不乏膏腴，兵燹以来，鞠为茂草。……北路镇迪各属已垦熟地不过十之二三，田赋缺额既多，闾阎亦形凋敝。新招各户，率皆贫乏，非由公中酬借成本,不足以广招徕。”为此,新制定的《新疆屯垦章程》规定:以父子、或兄弟、或同伴,均以二人为一户,每户官府给地60亩，借给种子粮3石，制办农具银6两，修盖房屋银8两,给耕牛2头，以上共折合银24两;从春耕算起,给8个月口粮和生活费，口粮面粉每月90斤，生活费每月银1.8两,到秋收为止。这样，在安置一户农民时，当年共需要银73.1两。农民借贷官府的这笔银，在收获的粮食中作价归还，当年归还一半，次年还清，遇歉收可以延缓日期。所耕种的土地还清官府贷款后，从第三年开始按亩缴纳赋粮，当年征收一半，次年全征。对屯田的民户，按军队屯田的办法管理，十户派一屯

①齐清顺：“试论清代新疆兵屯的发展和演变”，载《新疆大学学报》1988年第2期。

长，五十户派一屯正，五百户派一委员，这样层层管束，十户连保，防止个别农民领取借贷银两后逃跑。屯长、屯正等基层头目，除与一般屯户一样领地耕种外，每名每月另分别发给银 2 两或 4 两，作为鼓励报酬。刘锦棠制定的这一新的屯垦章程，与清朝治理新疆初年为了鼓励支持内地贫苦农民到新疆垦荒种地的“木垒安户章程”相比（后来这一章程在北疆民屯区广为推行），根据实际情况作了一些变动。例如，由原来的每户给地 30 亩，改为不管父子、兄弟或合伙，按两个劳动力计算为一户，每户给地 60 亩，这样不仅每户农民实际占有土地亩数有所增多，而且也给少数单独农民领地耕种提供了可能；又例如，由原来的官府向初到新疆垦荒的农民无偿提供种子、农具等生产资料（耕畜和住房是暂借，以后农民要作价归还），改为全部由官府暂借，等农民收获粮食后分年作价归还，农民向官府还贷的银两增多；还例如，由原来农民垦种的土地六年升科缴粮改为三年升科缴粮，农民新垦土地升科缴粮的年限提前，在一定程度上增加了负担。《新疆屯垦章程》中的上述种种变化，反映了新疆当局这一时期因财政困难（清朝政府这一时期整个财政状况严重恶化，已无法与乾隆时期国力强盛、财政充裕的状况相比）后不得不增加对广大农民群众剥削的现实。当然，这也是当时清朝已进入后期，整个国力下降和财政状况严重恶化的一种表现。但是，也应该看到，这一时期新疆开展的民屯生产，与清朝治理新疆初年民屯相比，已经有了一定的基础，农民垦种的土地大多是近几年因战乱而刚荒废不久的土地，垦种起来要比较容易一些，收效也要快得多，农民虽增加了一定的负担，但仍没有超过其本人的承受能力，因此新疆实行新的屯垦章程后，仍有不少内地农民踊跃地到新疆屯田生产，原因战乱逃散的农民

也陆续返回，使新疆的农业生产，特别是北疆地区的农业生产又进入了一个比较快的发展时期。

（二）实行"裁兵分屯"，鼓励被裁官兵在新疆屯田生产

左宗棠、刘锦棠等统帅收复新疆的湘军等，当时属"民勇"，即因战争需要临时召募组织的军队，不是国家的常备军（清朝常备军是八旗和绿营），因此战事结束后要进行整编裁员。清朝政府收复新疆后，特别是新疆建省后，进疆作战的数万名军队要进行整编，众多官兵面临被裁减的可能。这些被裁撤的官兵，除部分人愿意复员后返回内地家乡外，还有相当一部分人因各种原因愿意留在新疆。对此，必须进行妥善安置，才能避免出现扰乱地方之事。在这部分人中，"有籍隶陕、甘，去新疆较近，风土相似者；有虽籍隶东南各省，幼被贼掠，辗转投营，里居氏族不能自知者；有原籍遭兵，田庐已空，亲属已尽，不可复归者；有寇乱之日，树怨于乡，以异地为乐土，故里为畏途者"①。对这部分官兵，刘锦棠一律按《新疆屯垦章程》中的规定，与其他屯田的农民一样进行安置，分别给予土地及贷给农具、种子、耕畜及其他生产生活资料，让他们尽快投入生产。光绪十四年（1888）刘锦棠奏称，新疆把所裁减的部分官兵，"就各兵驻防之所，如有荒地可拨，为之酌数分给，即同己业"；"甲年无息取偿，乙岁扣抵，复从其轻，必且乐此不疲"②。这样，这部分被裁复员的官兵既解决了生计问题，又扩大了新疆屯田规模，可谓一举两得的好事。

（三）改变过去对屯田遣犯的安置办法（"遣犯助垦"）

18 世纪中期清朝治理新疆后，把大批内地重罪犯人发往

①《平定陕西甘肃新疆回匪方略》卷 315。

②《刘襄勤公奏稿》卷 7。

新疆服役种地。对这些种地的遣犯(史称"犯屯")一般是每人给地 12 亩，官府提供生产资料，每年向官府缴粮 6 石，平时一切活动由士兵监督，不许随意迁徙或与人交往，政治地位和经济状况都比一般屯田农民低，因此遣犯生产积极性不高，不仅生产粮食少，而且逃跑现象也比较严重。新疆建省后，按照旧例，内地大批遣犯发往新疆服役种地。刘锦棠根据新疆变化了的政治经济形势，认为这时发送新疆的遣犯，与清朝治理新疆初期发送新疆的遣犯有所不同，不应该再像以往那样把他们看成是"实犯外遣"，在生产生活等方面进行额外的歧视监督，而应该把他们当成"助垦人犯"，按照《新疆屯垦章程》规定的办法，与新疆屯田农民一样安置。为此，刘锦棠上奏清朝政府，请求命内地各省往新疆发送遣犯时，尽可能地让遣犯携带家眷一同到新疆种地，以使他们能安心生产。他还改变原为奴遣犯永远不许为民种地、当差遣犯必须服役五年才能为民种地的旧办法，规定："原犯为奴罪名，定限五年，原犯当差罪名，定限三年，果能安分出力，即编入本地民册，给地耕种纳粮。"把原来到新疆服其他劳役的遣犯也尽快按当地农民那样，改为种地生产，以扩大屯田生产的规模。

(四)把流散在各地的八旗官兵组织起来生产

19 世纪中期新疆战乱时，新疆驻防八旗官兵损失最为惨重，除伊犁的锡伯营和察哈尔营基本得以保留、人员生活仍能维持外，其他各营残存人员生计十分困难。清朝政府收复新疆后，刘锦棠派人先后收集流散各地的八旗官兵近 300 人（主要是满族八旗官兵、眷属），再加上巴里坤驻防的八旗官兵(满营)近 800 人，共 1 000 余人组织起来，全部迁居古城(今奇台)，分配给土地，让他们耕种自食。经过几年努力，加

上官府的帮助，这部分八旗官兵逐渐达到了“自耕自食”，既基本解决了他们的生活问题，也扩大了屯田规模，以后便成为当地各族农民屯田的一部分。

总之，清朝政府收复新疆后，特别是新疆建省后，以民屯为主要形式的新疆屯垦事业在原有的基础上得到了较快的恢复和发展。在这一时期新疆农垦事业的恢复发展中，特别是在因战乱破坏比较严重的北疆地区的农垦事业的恢复发展中，刘锦棠等人采取的上述一系列新的政策措施起了重要作用。

二、变革土地赋税制度，提高农民生产积极性

有清一代，集中居住在南疆地区的维吾尔族，不仅在人口上一直居新疆各族首位，而且农业生产规模也一直位居前列，没有南疆维吾尔族地区农业生产的发展，新疆农业生产的发展便无从谈起。因此，新疆建省后，刘锦棠等人在重视北疆地区以汉、回族农民群众为主的农垦事业恢复和发展的同时，也十分重视南疆维吾尔族地区农业生产的发展，其重点是对这一地区原有的比较落后的土地占有和赋税征收制度进行变革，以提高广大维吾尔族农民生产的积极性，促进这一地区农业生产的发展。

（一）“廉地归官，招佃承租”，对土地占有制度进行重大变革

18 世纪中期清朝治理新疆后，“因俗而治”，在南疆维吾尔族中实行伯克制度，大大小小的伯克可以合法而更多地是利用权势非法地占有大量土地（史称“养廉地”）和众多的农奴（时称“养廉户”，也称“燕齐”）。伯克们在这些土地上实行落后的封建农奴生产方式，残酷地任意奴役剥削广大维吾尔族农民群众，而且不向国家缴纳赋税。这种落后残酷的生产

方式，不仅严重地阻碍着南疆维吾尔族地区生产力的发展，而且也影响了清朝政府的赋税收入。

光绪十年(1884)新疆建省后，南疆维吾尔族地区的伯克制度被废除，原有的各种伯克相继被裁减，不再直接管理地方事务，所占有的土地也必须收归国有。对此，刘锦棠在向清朝政府的奏报中说：“各城伯克向有养廉地亩，自改郡县，伯克多经裁撤。廉地归官，招佃承租，额粮照则收纳。其未裁伯克廉地及拨作义学坛庙香火各官地，均科额粮，归入此次田赋案内。”① “廉地归官,招佃承租”,就是把原各种伯克以“养廉”名义占有的土地一律收归国家所有，再招集贫苦的维吾尔族农民（不少原本就是在这些土地上耕种的农民，不过那时他们本人及所耕种的土地均为伯克私有）耕种，按规定向国家缴纳赋税。这实质上是南疆维吾尔族地区土地制度方面的一次重大变革，不但这部分土地的所有权发生了转移，由私人占有变成国家所有，而且在这些土地上耕种的农民的政治地位也发生了变化，从原有政治经济上严重依赖于伯克的私人农奴变成了在政府册籍的农民。这样，既使国家增加了赋税收入，而且也提高了这部分维吾尔族农民的政治地位，减轻了他们的经济负担，使他们有了一块属于自己耕种的土地。刘锦棠这里所说的“义学坛庙香火各官地”，指原由国家拨给南疆维吾尔族地区各宗教经文学校和清真寺的土地（国家免征土地赋税）。这部分土地过去名义上归各经文学校和清真寺所有，但实际上多由当地的宗教头目私人把持，土地上的收入也绝大部分归他们私自占有。刘锦棠对这部分土地上的收入征收赋税，使新疆又增加了一部分财政收入。

①《刘襄勤公奏稿》卷 12。

（二）“除按丁抽赋之苛，而问田取赋”，对赋税征收制度进行重大变革

18 世纪中叶，清朝政府治理新疆后，在南疆维吾尔族地区沿袭旧例，实行比较落后的既按地征粮（史称“田赋”、“正赋”或“赋粮”），又按丁抽税（史称“丁税”或统称“人头税”）的双重赋税征收制度（内地各省早在清朝康熙朝就已经废除“人丁税”）。南疆维吾尔族农民群众，每年除把粮食总收获量的约十分之一作为田赋上缴官府（这部分粮食主要供驻军官兵食用）外，另外每年还要以每户丁口（男丁）多少缴纳一定的普尔钱（这部分钱各地数量不一，主要作用伯克的“养廉钱”）。对这种比较落后的赋税征收办法，后来左宗棠说：“内地征收常制，地丁合二为一，按亩出赋，故无无赋之地，亦无无地之赋。新疆则按丁索赋，富户丁少，赋役或轻，贫户丁多，则赋役反重，事理失平，莫甚于此。”[①]南疆维吾尔族地区这种不合理的赋税征收办法，再加上后来吏治腐败，各级官员伯克趁机剥削，是这一地区广大维吾尔族农民群众负担比较沉重的重要原因之一。因此，左宗棠在给清朝政府的有关新疆建省的奏折中就说：“此时议开郡县，原欲以内地之治治之，则一条鞭法不可不讲，除按丁抽赋之苛，而问田取赋，庶征收有定，而贫富两得其平。”

光绪初年清军收复新疆后，主管新疆军政事务的左宗棠便在南疆维吾尔族地区推行新的赋税征收办法，“仿古什一之制而从其宽，大约十分有余，始征其一”[②]。后来，左宗棠与刘锦棠进一步商定：“仿古中制而更减之，按民间收粮实数，

① 《左文襄公书犊》卷 23

② （左文襄公书牍》卷 21。

十一分而取其一”[①]，不但在南疆维吾尔族地区废除了长期存在的人丁税，而且对粮食的征收也由过去的按总收获量的十分之一征收改为按十一分之一征收，使农民群众的负担有所减轻。

光绪十年(1884)新疆建省后，清朝政府在南疆维吾尔族地区废除伯克制度，推行郡县制度，在对这一地区的土地占有制度和赋税征收制度进行变革的基础上，又对南疆维吾尔族地区的土地进行了大规模丈量，推行与内地各省一致的新的田赋征收办法，一律按土地的亩数征收赋税。新办法规定：南疆维吾尔族地区所有的土地，根据水源肥力条件的好坏分为三等，“上地每亩科粮五升、四升不等，科草五斤；中地每亩科粮三升，科草五斤；下地每亩科粮一升五合、一升不等，科草二斤”。对南疆维吾尔族地区一些比较特殊的土地，新办法还作了补充规定：“凡旧日额征铜金地亩，一律改征粮石”，即把过去一部分按土地亩数向官府缴纳铜（铸钱用的铜）和黄金的土地，改为征收粮食，以减轻这部分土地上农民负担；对原“义学坛庙香火各官地”即原由官府拨给各地清真寺、经文学校、麻扎（圣裔墓地）等所有权属国家的土地，也按照规定缴纳赋粮；对过去由各级伯克以“养廉地”名义占有的土地，在“招佃承租”之后，也与其他农民耕种的土地一样按亩向官府缴纳赋粮；对“距城二百里以外”，比较偏远的土地，农民可以把应缴的粮食折成银钱缴纳，以免去长途运输之劳。同时规定，农民在缴纳赋粮时，可以按照“小麦六成，包谷四成”的比例缴纳[②]。

① 《左文襄公奏稿》卷 56。
② 《刘襄勤公奏稿》卷 12。

新疆建省后在南疆维吾尔族地区实行新赋税制度，使新疆的赋税征收办法与全国最终趋向一致，是新疆赋税征收制度上的一次重大变革，不仅使国家由此增加了大量的赋税收入，而且在一定程度上也减轻了广大农民群众的部分负担，促进了生产力的发展。据《西域图志》和《回疆志》等书统计，清朝治理新疆初期，在南疆维吾尔族地区每年共征收田赋粮 6 万石左右,人丁钱 6 万腾格左右。经过半个多世纪的发展，到道光朝中期，清朝政府对南疆维吾尔族地区“私垦地”进行清查，对查出的新垦土地登记征粮，使这一地区每年田赋粮增加到 11 万余石（人丁税钱不变）。光绪十年(1884)新疆建省后，南疆维吾尔族地区年征收粮增加到 20 万石以上。比道光朝中期增加一倍左右，比清朝治理新疆初期增加四倍左右。

（三）“更定货币”,推行新的货币政策

有清一代，在全国实行的一直是以银为主，银、钱（以铜为主铸造的钱币）并用的货币制度。18 世纪中期清朝政府治理天山南北后，在新疆地区推行的也是这种货币制度。但是在实行过程中，清朝政府则根据新疆的具体情况在铜钱的铸造、使用、流通过程中作了些变通。在北疆及天山南部的吐鲁番、哈密地区,铸造、使用、流通的是与内地一致的制钱(这种钱因含铅多，呈青色，故亦称青钱），而在托克逊以西的南疆地区铸造、使用和流通的则是普尔钱。这种钱比制钱含铜量高,呈红色,故又称‘红钱’,正面用汉文铸‘乾隆通宝’或‘嘉庆通宝’字样,背面用满文和老维吾尔文(即察合台文)铸‘叶尔羌’‘阿克苏’等铸钱地名,在实际使用流通中,一文普尔钱一般值制钱五文(后来因红铜缺乏,一些地方铸‘当五’‘当十’等大钱,比值出现混乱)。道光二十五年(1845),林则徐到

南疆勘田路过托克逊，在当天的日记中就写道：“凡赴南路者，多于此易换红钱，缘过此则不用青钱也。红钱一文抵青钱五文者,背面铸‘五’字,抵十文者,背面铸‘十’字,今市上常行之红钱，背无铸字，每一文亦抵青钱四文之用。”①因此，这种钱不仅在样式上与同期全国及新疆北部、东部地区使用流通的制钱不同，而且在比值上也不一样，是一种具有地区民族特色的地方货币。

咸丰朝年间及同治朝初年，新疆由于协饷严重不足而财政十分困难,各地便铸造各种面值‘当十’、‘当百’的大钱在各地流通使用，结果造成货币贬值，物价飞涨。同治三年(1864)以后，新疆发生动乱和外敌入侵，货币更为混乱，各种货币混杂，“成色分量任意低减，图售其奸，故币价相权不以允协,民以为苦”②，严重地阻碍着新疆各地经济的发展。光绪朝初年清朝政府派兵驱逐外国人侵者重新治理新疆后，曾派人重铸货币，以便流通使用，但限于当时条件，数量较少，且南北疆流通的货币仍不统一，给各族群众造成很大不便。

光绪十年(1884)新疆建省后，随着全疆行政区划和统治制度的统一，各地经济往来也日益增多，统一全疆货币亟需进行。为此，刘锦棠在省会乌鲁木齐设立宝新局，派人采铜铸钱，所铸钱样式与南疆原库车、阿克苏等钱局所铸的普尔钱一致，在全疆天山南北各地流通使用。据统计，这一时期宝新局每年铸钱 13 200 串左右，库车局年铸钱 1.1 万串左右,阿克苏钱为每年铸钱 400 串左右，后来又在喀什噶尔设钱局每年铸钱 2 000 串左右。这样，原仅限于在南疆地区流通使用

①林则徐“乙巳日记”,载《中山大学学报》1984 年第 1 期。
②《左文襄公奏稿》卷 56。

的普尔钱便成为当时新疆统一流通使用的货币（大宗交易仍以银计算），对促进新疆境内货币的统一起了一定作用。

但是，普尔钱毕竟是一种地方货币，不能在国内其他省区流通，不利于新疆与内地经济往来交流。因此，当时刘锦棠说：这只是因为当时新疆铜源不足，制钱缺少而采取的暂时货币政策，“一俟工商辐辏，物价日平，铜斤足供鼓铸，徐图改铸制钱，以为图一”，把新疆货币最终和全国货币完全统一起来。

第三节　裁军节饷，减少财政补贴

新疆地域辽阔，又地处中国西北边疆地区，清朝政府治理新疆后，在新疆驻军数量一直比较多，驻防、换防官兵总数在“四五万之数”。清朝入主北京主政全国后，常设军队主要是以满族为主的八旗军和以汉族为主的绿营军。平时八旗军总数约为 20 万人，绿营军总数约为 60 万人，全国常备军总数约为 80 万人（对此，不同清代文献记载出入较大，这里据罗尔纲：《绿营兵志》第 7 页所说。中华书局，1884 年）。新疆军队总额约占当时全国军队总数的约十八分之一。清朝中期，全国辖直隶（今河北）、江苏、安徽、山东、山西、河南、陕西、甘肃、浙江、江西、湖北、湖南、四川、福建、广东、广西、贵州、云南十八个省和盛京（今辽宁）、吉林、黑龙江、伊犁（今新疆）、乌里雅苏台（今外蒙古）、西藏、西宁（今青海）七个特别行政区，共 25 个省区。全国总人口当时约为 4 亿，而当时新疆总人口仅为 100 万左右，约占全国总人口的四百分之一，即使到了清朝末年，新疆人口增加到约 200 万，也仅占当时全国人口约 4 亿的二百分之一。由此可见，不管从省区数量或是

从人口比例来看，清朝在新疆的驻军数量是大大高于全国平均水平的。

但是，新疆这一时期的经济发展却长期低于全国水平，特别是财政收入更是少得可怜。据统计，新疆除每年征收田赋粮数十万石以供各地驻军及其家眷和其他城市人口食用外，真正的银钱收入年仅约 10 万两左右。这笔财政收入与新疆每年 200 余万两的财政支出相比，简直是杯水车薪。因此新疆的财政支出主要靠内地各省区协济，遇到重大军事行动和重要事件，还得由中央政府直接从国库拨款。

对新疆每年约 200 余万两的协饷（后期增加到 300 余万两），清朝政府中一直有人持反对态度，认为治理新疆是“长驾远驭,不无多耗内地物力”;“取之虽不劳,而守之或太费”,“以国家有用之经费,用之于无益之荒陬”[①]。这些人放弃新疆以节省中央政府财政支出的意见虽然遭到清朝政府中坚持祖国领土统一完整的大多数人的反对，始终没有变为现实，但新疆财政不能自立、严重依赖内地财政支持的现状也确实是一个一直困扰清朝政府的大问题，特别是当清朝中后期国库空虚、财政困难的时候，这一问题更突出出来。

在新疆每年约 200 余万两白银的财政支出中，军费开支占绝大部分，而在军费开支中，主要又是用以支付各地官兵的俸饷。对此，《清朝续文献通考》卷 68 中说“:军费最巨,行政次之，教育、民政、司法等又次之，官业、学校、实业费最少。”据新疆巡抚刘锦棠奏报，在光绪十二年(1886)他所使用支出的约 230 万两白银中，其中各地驻军官兵的俸饷银约

①《清高宗实录》卷 649;《圣武记》卷 4;《清宣宗实录》卷 178。齐清顺“:关系新疆命运的一场论战”,载《新疆大学学报》1980 年第 3 期。

200 万两,其他制办军装器械银 16 万两，各项善后经费银约 14 万两。可见新疆要想减少财政开支，节省经费，就必须减少军费开支，而要减少军费开支，就必须首先减少军队官兵俸饷的发放。在全国官兵俸饷数额有一定标准的情况下，要想减少俸饷发放数额，只有裁军一条道路可走。

但是，裁军节饷又谈何容易。新疆地域辽阔，境内多民族聚居，又地处中国西北边陲，边防线漫长，对内要守城应差，确保政局稳定；对外要守卡巡边，确保边疆安全，本来就不敷分布使用的数万名军队又如何能裁。因此，新疆多次议论实行裁军节饷，皆效果不大。

道光二十二年(1842)，清朝政府因在中英第一次鸦片战争中深感天津防卫力量薄弱，以“天津为京畿藩卫”为由，打算把伊犁总兵移设天津，原伊犁总兵所辖“旧有之官弁，著兵部酌裁十分之二”[①]。伊犁总兵，乾隆三十五年(1770)设,驻离伊犁将军所驻惠远城数里之西的绥定城，下属官兵 3 000 余人,平时主要屯田当差,初期由陕、甘两省绿营定期(五年)换防，后来改为携眷常驻，是伊犁地区的一支重要武装力量，对伊犁地区农业生产的发展和中国西北边防的巩固起了重要作用。清朝政府裁撤伊犁总兵，减少伊犁驻军的意见遭到当时伊犁将军布彦泰等人的反对。布彦泰在给清朝政府的奏折中说：“查伊犁总兵驻扎绥定城，系伊犁所辖八城之一，不与将军、参赞同城。近来卡外夷情与从前迥不相同，设遇裁官减弁，更必妄生揣测，溷播谣言，似与镇静边防大有关系；该镇兵丁以耕种为糊口，俱各安土重迁，势难骤予裁移……不敢

①《清宣宗实录》卷 384。

迁就目前，致贻后患。”[①]经过慎重考虑，清朝政府改变原有设想，最后把西安镇总兵移设天津，新疆第一次关于裁军一事便搁置下来（据考证，当时在伊犁的林则徐就曾参与了布彦泰反对裁撤伊犁总兵的工作，其上奏朝廷的奏折很可能即出于林则徐之手）。

光绪十年（1884）新疆建省前后，新疆军制进行重大改革，裁军节饷成为这一时期的主要内容。在光绪初年收复新疆过程中，清朝政府派往新疆作战驻防的军队主要是以左宗棠、刘锦棠指挥下的湘军及金顺统帅下的八旗绿营军，总数最多时达六七万人，每年军费开支高达白银五六百万两（当时新疆军费是与甘肃省军费统一由左宗棠掌管，每年约需银800 万两）。收复新疆战争结束后，财政这时已极其困难的清朝政府实在不堪负担新疆这笔庞大的军费开支，催促新疆大幅度裁军。同时，左宗棠、刘锦棠及当时在新疆驻防的张曜、金运昌、徐占彪等人统帅的湘军、豫军、皖军、蜀军等军队，都是在镇压内地太平天国、捻军、西北回民等农民起义中临时招募编练的“团勇”，不是国家的常备军，因此战事结束后也必须要进行裁撤和整编。这就是左宗棠所说的“减防营以复制兵，减额兵以节协饷”[②]。

光绪六年（1880），左宗棠离任后，刘锦棠接任，继续新疆的裁军节饷工作。据光绪八年（1882）三月刘锦棠在《遵旨覆陈裁撤营勇并挑选标兵改坐粮折》中说，湘军去年裁军 4100 余人，当年又裁军 2100 余人，共“六千三百余人”，还存有 2.5 万余人，其他各军也程度不同地进行了裁减，与清朝治理新

① 《清史列传》卷 54，“布彦泰”。

② 《左文襄公奏稿》卷 53。

疆初期新疆驻军“逾四万”之数差不多。光绪十年(1884)新疆建省时，新疆驻军进一步进行裁减整编，据当年刘锦棠奏报，其新疆巡抚属下共有官兵以及其他马夫、火夫、民夫等共28 867名，如果再加上当时伊犁将军金顺统领的约万余名军队，那么这时全疆军队总数约在4万余名，基本上与新疆原驻军数差不多。新疆建省后，原帮办新疆军务张曜调离新疆，所率豫军官兵6 000余人跟随离疆。伊犁军队因金顺管理不善而哗变后被大量裁撤整编，裁撤老弱新兵约4 000余人，保留约6 000余名，新疆驻军进一步减少，总数已减至不足4万，比清朝治理新疆前期驻军总数还要少①。

到光绪朝末年，清朝政府在抵抗外国列强侵略战争中接连失败，不断割地赔款，使本来已十分困难的财政状况更是入不敷出。光绪二十七年（1901），中国在抗击八国联军侵略战争中失败,被迫与西方列强签订《辛丑条约》,赔款白银4.5亿两，连新疆这个主要依靠内地财政支持的边疆省份也要每年分摊赔款银40万两，使本来因协饷严重不足而几乎无法维持的新疆财政更是雪上加霜。为此，新疆巡抚潘效苏不得不于光绪二十九年（1903）提出一个新疆再次裁军节饷的临时应急办法。潘效苏的办法用他自己的话说就是“将内地客勇遣散，改练土著之兵，以官带兵，以兵带勇”，“以屯牧养之”。具体做法是：把家在内地的士兵裁撤，从新疆本地的汉、回、维吾尔等各族农民群众中招兵。凡是家中有三个以上壮丁者抽一人当兵，官府给其家眷牛、马各25头,羊50只,土地10亩，让其自己耕种牧养，免其赋税，此兵的一切费用由

①据曾问吾《中国经营西域史》说，时新疆巡抚属下共3.1万余人。如果加上伊犁将军统辖之数千人，全疆总兵力已不足4万人。

其家庭负担，10 年后再行更换。全疆总兵数以 2 万人左右为准。采取汉族士兵与回、维吾尔族士兵四比一的比例统一编练。潘效苏的这个裁军节饷办法刚一实行就遇到麻烦，一方面是新疆本地各族群众不愿当兵，勉强征集的士兵也大量逃亡；另一方面政府拨给他们的牲畜，因不善牧养而大批死亡，还多次发生强占当地农牧民土地草场之事。这样，不仅极大地影响了新疆军队的战斗力，而且也引起社会动荡，因此这项裁兵节饷的办法刚实行不久就被迫停止。光绪三十一年（1905），潘效苏不得不说：“新疆世袭兵改为常备兵，按照原拟章程，量为更易”，恢复旧有兵制[①]。

潘效苏裁军节饷办法虽然失败，但严峻的财政形势使新疆不得不在裁军节饷的道路走下去。到光绪三十三年（1907）时，新疆仍保留的军队总数进一步下降到 1 万余人，达到清代新疆军队数量的最低点。

新疆大量裁军，虽然暂时缓解了财政方面的困难（其实新疆财政困难主要是内地协饷供应不足而引起的），但其后果是十分严重的，不仅使新疆军队的战斗力下降到难以维护内部治安的状况，而且使中国西北数千里边防也形同虚设，新疆内外一旦发生事变，这支不堪一击的军队是根本无法应付的。

第四节　举办“新政”，推进近代化进程

这里所说的“新政”是指清朝末年由清朝政府发动和组

①《清德宗实录》卷 541。

织的改良运动，其内容涉及到政治、经济、军事、司法、教育等各方面，是中国自洋务运动、戊戌变法以后，在义和团运动失败和八国联军入侵之后的新形势下进行的一次多层次、全方位的近代化运动，对中国近代历史的发展有着重要的影响（以前由于各种原因及极“左”思潮的影响，对清末新政一直评价不高，甚至批判这是清朝政府为挽救自己垂死统治而愚弄人民群众的一场骗局）。中国在 20 世纪初开始的这场近代化运动，不仅很快波及到中国西北边陲的新疆，而且在新疆一些军政要员的推动下，使新疆的“新政”工作进展迅速，大见成效，从此开始了新疆近代化的历史进程。

自道光二十年(1840) 英国以大炮轰开中国封建紧闭的大门以后，西方政治、经济、军事、文化等方面一些比较进步的思想和科学技术，随着蜂拥而入的商品和鸦片一起也不断地传入中国，猛烈地冲击着中国古老封建的思想文化。在反抗西方资本主义列强侵略战争中一再失败的现实，也极大地刺激了中国一些人，使他们思索和反省，并开始寻找富国强兵的道路。从林则徐、魏源等人提出的‘师夷之长技以制夷”，到曾国藩、李鸿章、左宗棠等人发起的‘洋务运动”从康有为进行的戊戌变法，到孙中山领导的辛亥革命，代表了中国一代又一代人在近代化道路上摸索前进的曲折艰难道路。清朝政府中一些顽固坚持中国旧有传统政治文化的人（史称“顽固派”）虽然以各种手段妄图阻挡历史的前进，但中国变革开放，向近代化迈进的步伐是大势所趋、人心所向。在世界已经发生巨大变化进步的形势下，中国是不可能在老路上停滞不前的。

在光绪二十四年(1898)以慈禧太后为首的清朝政府中的实权派镇压了以光绪皇帝和康有为为首的革新派发动的戊

戌变法之后数年，即光绪二十七年(1901)初，又是这个以慈禧太后为首的清朝政府的一些实权派人物却发布了在全国“变法”、推行“新政”的上谕。历史就是这样的不可思议,但却是铁的事实。仔细分析起来，以慈禧太后为首的清朝政府在政治上发生这种一百八十度大转弯，有以下几个原因：

第一，义和团运动的失败和八国联军对北京等地的占领及随后《辛丑条约》的签订，再一次极大地刺激了中国人，连清朝统治阶级中的一些顽固派也有所觉醒，认为中国再也不能死抱着旧的一套生活下去了，至于原先主张变法革新的人们则更进一步找到了中国必须尽快变法革新的理由。

第二，数年前光绪皇帝、康有为的戊戌变法运动虽然失败，但康有为等人仍在海外活动，变法革新的思想和影响仍然在起作用，在激励着人们走变法革新的道路。

第三，义和团运动的失败和八国联军的进入北京，再次证明中国传统的政治经济军事文化只能作为历史来炫耀，是不能抵挡西方政治经济军事文化冲击的。血的事实使更多的中国人认识到，只有接受西方的一些先进的东西，走近代化的道路,富国强兵,中国才有出路。

第四，义和团运动失败后，清朝政府中一部分被牵连进去的顽固派首领，例如载漪、徐桐、毓贤、刚毅等人被杀或革职充军（荣禄也随后病死），使阻碍变法革新的旧势力受到很大打击。而与此同时，清朝政府中另一部分具有资产阶级思想倾向的新洋务派则逐渐掌握了实权，特别是地方上的实权（例如两江总督周馥，湖广总督张之洞，两广总督岑春萱，山东巡抚孙宝琦及手握北洋重兵的袁世凯等），势力有了明显的上升。

第五，这时中国资产阶级随着军工企业及民用企业的到

处兴办和增多，势力也有所增长，积极推动变法与革新，成为另一支推动中国变法和革新的生力军。

第六，西方各列强也支持中国进行有明显资产阶级倾向和近代化进程的变法和革新活动。西方各资本帝国主义列强虽然不希望中国独立富强，但他们要中国近代化以适应其侵略需要。中国如果一直停留在封建闭塞的落后状态，既不能给他们提供商品市场，也不能提供劳动力市场。清朝实行“新政”初期，赫德、林乐知、丁韪良等西方在华人士都积极献计献策，鼓吹“新政”，西方各政界报纸也表示支持，都说明这一点。

因此，清朝政府灭亡前夕在全国推行的“新政”，固然有清朝政府借以延续其统治政权的一面，但也应看到，也有它顺应国内外形势而打算富国强兵的一面。更重要的是，历史发展不应该仅看其主观愿望，而更应该看其客观效果，“新政”的推行，不仅加快了中国向近代化迈进的步伐，而更重要的是改变了中国人的传统观念，为中国在20世纪的奋斗腾飞开了个好头。这点，在远离祖国内地、经济文化发展比较落后、封建保守落后思想严重存在的新疆也明显地表现了出来。

光绪二十六年（1900）底，北京及各省主要官员奉清朝政府之命对时局发表意见和商讨对策。光绪二十六年十二月初十日（1901年1月29日），慈禧太后以光绪皇帝的名义发布新政诏旨，宣称：三纲五常虽为中国万世不易之理，但政府的统治方法则应因时而变。令各级官员“各就现在情形，参酌中西政要，举凡朝章国故，吏治民生，学校科举，军政财政”等，“当因当革，当省当并，或取诸人，或求诸己”，进行变革。光绪二十七年（1901）三月，清朝政府成立政务处，作为‘新政’的

筹划执行机构，这场涉及全国调整官制、整顿吏治、改定刑律、编练新军、奖励实业、兴办学校，以及准许满汉通婚、劝止妇女缠足等等，涉及到中国政治、经济、军事、文化、法律及广大群众社会生活等诸方面的“新政”进入实施阶段。

对于中国的西北边疆地区及其他边远地区，因为情况比较特殊，“新政”的推行要晚一些。在全国执行“新政”的次年，即光绪二十八年(1902)，陕甘总督嵩松对清朝政府说：“新疆军政，请展缓举办”，得到清朝政府的同意①。但是在全国大兴“新政”的影响下，新疆也不可能无动于衷。在遂后几年里，清朝政府不断询问新疆能否推行“新政”，对新疆“新政”的推行表示了关心。

当时新疆巡抚联魁，伊犁将军长庚等人都是满族官员中思想比较开明的人。特别是长庚，受西方进步思想影响比较大，对新疆推行“新政”表现比较积极。他根据新疆具体情况，提出在新疆推行新政主要是“一练兵、二蕃牧、三商务、四工艺、五兴学”几项②。概括起来就是编练新军、兴办实业、开设学校三项。在征得清朝政府同意后，新疆各地的“新政”在联魁、长庚等人的主持下迅速开展起来。

一、编练新军

“新军”，指清朝末年编练的近代化陆军。开始筹练于光绪二十年(1894)，后在“新政”中在全国推广，共编成十三镇（军）。军队是国家机器的主要组成部分，更是维持新疆政局稳定和保证中国西北边疆安全的主要力量。新疆驻军在建省后因财政困难而进行几次裁军后，不但人数大为减少，而且战斗力也严重下降，对这支各方面都早已落后的军队进行整

① 《清德宗实录》卷 498。
② 《清德宗实录》卷 563。

编加强，已是刻不容缓的当务之急。因此联魁、长庚等人都把编练新军作为新疆推行“新政”的首要内容。

早在这次推行“新政”之前，新疆就已经多次提出对新疆驻军进行近代化建设的建议和具体实施方案。光绪二十三年(1897)至光绪二十五年（1899），时任新疆巡抚的饶应祺和第一次出任伊犁将军的长庚都多次向清朝政府奏请，要以“洋操”来训练新疆军队，从内地和国外购置“毛瑟洋枪”装备新疆军队，以提高新疆军队的战斗力。光绪三十二年（1906）,新疆在省会乌鲁木齐设立督练公所，新疆巡抚兼任督办，下设兵备处、参谋处、教练处、筹备科、粮饷科、军械局等机构,负责全疆军队的编练工作。就全疆而言，编练新军的工作主要有以下几项内容：

首先从内地调“新军”进驻，作为新疆编练新军的骨干。光绪三十三年（1907），伊犁将军长庚奏准清朝政府，先后从内地北洋陆军，南洋湖北省军中抽调新军 800 余名到达伊犁，作为当地编练新军的骨干（据魏长洪：《迪化辛亥起义风云》一文说,1907 年长庚先从北洋陆军中挑选 248 人,组建伊犁陆军模范营，王秀峰任管带;1908 年,长庚又从南洋湖北省军中挑选 400 人与临时招募的 243 名,共 643 名，在标统杨缵绪带领下到达伊犁)。这批面貌崭新的‘新军’到伊犁后,又在当地招募部分各族青年人伍（据锡伯族老人管兴才回忆：当时锡伯族壮丁 800 人，索伦营壮丁 200 人，蒙古族壮丁不详)参加了这支‘新军’,扩编成一个混成协,时称伊犁混成协（相当一个旅），仍由杨缵绪任混成协协统，下辖步兵、骑兵、炮兵、工兵、辎重兵等六个兵种。宣统元年(1909）,伊犁将军

①《宣统政纪》卷 15.

长庚上奏称"：现编陆军已成一协，逐渐成镇。"[1]（镇相当于"师"，比协高一级）新疆第一支近代化的军队正式建立，其历史意义不可低估。后来这支新军在伊犁辛亥革命中发挥了重要作用。

其次，在整编旧有军队基础上组建新军。在长庚于伊犁编练新军的同时，巡抚联魁也在乌鲁木齐对部分旧军队进行了整编。据联魁在光绪三十二年（1906）说"：新省原有续备步队五营，及左右翼马队六旗，挑选裁并，改练新军。步队三营为一标，马队两营、炮队一营为一标，共为混成协，暂名新疆陆军。"[1]后来事实证明，联魁编练的这支新军在质量上比较差，但他所说的"新疆陆军"这个名字，却反映了新疆军队在近代化的道路上已大大前进了一步。

再次，设立新式的"武备学堂"，培养具有近代军事知识和作战技能的军事骨干人才。编练新军，必须有懂近代军事知识和技能的人才。为此，早在光绪二十八年（1902），巡抚联魁就在乌鲁木齐设立了"陆军武备学堂"。光绪三十三年（1907），联魁又在乌鲁木齐设立了陆军小学堂，培养下级军官。陆军小学堂有总办 2 人、教员 10 人、学员 270 人，开设有国文、物理、数学、地理、历史、操法、英文、卫生等课程，三年毕业合格者，选送内地陆军中学堂深造。宣统元年（1909），新疆又在乌鲁木齐设立将弁学堂，招收学员 100 人，培养新军中的较高级军事人才。在这同时，伊犁将军长庚在伊犁也设立军事学校，以培养当地近代化军事人才。光绪三十三年（1907），伊犁武备速成学堂设立（后改为陆军小学堂），可以培养新军中的中下级军官。

①《清德宗实录》卷 565。

另外，新疆在这一时期还设立了近代“巡警”（相当于后来的警察），以维持地方治安，替代旧有的巡防营。光绪三十年（1904），巡抚潘效苏即在巡防营的基础上打算编练巡警，但未完成而去职。光绪三十二年（1906），巡抚吴引孙奏订新疆巡警章程三十条，正式组建新疆巡警，并在乌鲁木齐设立巡警学堂（时又称“新疆高等巡警学堂”），招收学员 100 余名，培养近代巡警人才。后来，巡警分布全疆各地，到清朝灭亡时，总人数达 1 500 余人，成为维持新疆地方治安的一支重要力量。据宣统三年（1911）,巡抚联魁奏称 新疆‘ 将弁学堂毕业生，加授警察功课，查照陆军警察队章程，参酌本省情形，编成警察一队，驻扎省城，专司稽查陆军各营，兼为地方行政司法警察之辅助”[①]。可见，当时新疆的军、警还没完全分开，新疆近代警察的建立还有待于发展和完善。

二、兴办实业

由于众所周知的原因，新疆经济发展长期比较落后，近代更落后于祖国东南沿海地区。因此一直到 19 世纪末，新疆几乎没有近代工业，所需工业产品更主要靠从内地和国外购进，这样不仅使新疆经济发展更明显地拉大了与内地各沿海地区的差距，更重要的是造成新疆白银大量外流，银贵钱贱现象一直比较突出，进一步增加了新疆财政的困难。而要举办各类新政，特别是编练新军，开办学校，都需要大量钱。因此新疆巡抚联魁、伊犁将军长庚等人都把兴办实业作为“广开利源”，解决新疆财政危机的重要措施之一。

新疆工业原料，尤其是矿产资源极其丰富，在光绪十年（1884）新疆建省之后，就出现了带有近代工业性质的官办、

①《宣统政纪》 56。

官督商办、官商合办以及商办的各种采矿、冶炼、铸造等工厂企业。和阗、塔城、乌鲁木齐等地金矿的开采,拜城、焉耆、库车等地铜矿的开采,孚远(吉木萨尔)的铁矿,乌什的铅矿,乌苏的银矿，独山子等地的石油，在此之前都进行过开采生产。上述各矿的开采生产，虽然因政治腐败、资金困难、技术落后及以沙俄为首的外来经济侵略的加剧而多数成效不大，但由于是新疆初次试办的近代工矿企业，其进步意义还是应该肯定的。据光绪二十六年（1900)巡抚饶应祺报告：“于阗金矿，民采官买,减价抵课,试办有效”①，说明有的工矿企业办的还是有成效的。

举办新政以后，新疆在新的形势下更掀起了一个兴办近代工矿企业的高潮。当局为推动这一工作，在各地设立工艺局，创办各种工艺厂、劝工所、工艺局、织造局、农林试验厂等，组织各族群众进行纺织、制革、造纸、缫丝等手工业生产及农业技术改良活动。光绪三十四年（1908),联魁制定‘新省创办工艺局厂、酌定章程大纲十二款、子回五十五条”上报清朝政府在全疆推行。在这一时期兴办的“实业”中，规模较大的有塔城喀图山金矿、独山子油矿等。特别是伊犁制革厂，更是这一时期近代民族工业的代表。此厂原为官商合办，后改为由维吾尔族人玉山巴依单独经营。玉山巴依原为商人，致富后办厂，在清朝政府支持下，用银30万两从德国购进机器，并聘任德国技术人员，利用当地丰富的皮革资源，开展皮革加工生产，工人达250多人,很快年生产皮革1万余大张，成为当时新疆屈指可数的较大型的近代企业。

三、开设学校

①《清德宗实录》卷477。

在这一时期的“新政”中，开设近代学校是一项重要内容，而且成绩最为显著。

在中国漫长的封建社会里，文化教育一直为统治阶级所垄断，学生学习的内容是脱离社会现实的“四书五经”，学生学习的目的是为了科举入仕，进入统治阶级上层。中国进入近代社会以后，这一套封建落后的教育制度和学而无用的教育内容已成为阻碍中国进步富强的严重桎梏。为此，不少有识之士早就提出对中国旧的教育制度和教学内容进行变革。光绪三十一年（1905），清朝政府正式宣布在全国废除科举，兴办学堂，中国的教育进入近代化。还在光绪十八年（1892），为了适应新疆对外交涉的需要，新疆就已经“设立俄文学馆”，以培养俄语翻译人才。到光绪二十二年(1896)，俄文学馆学生经过四年学习毕业，成为新疆最早的由学校培养出来的俄语翻译人员。光绪二十九年（1903），伊犁设立了养正学堂，并且派年轻学生出国到俄国中亚一带的阿拉木图等地留学，以培养新疆的对俄外交人才。这也是新疆首次派遣学生出国学习。在随后举办的新政中，伊犁先后设立的有商务学校、绥定初等小学、宁远高初两等学校、汉回学校、满营义学及女子琼玉学校等。这时，新疆巡抚吴引孙奏报清廷，把新疆的原有旧式书院改设学堂，并制定具体办学章程，在乌鲁木齐设立“学务公所”，专办全疆办学之事。据统计，从光绪三十三年(1907)到宣统二年(1910)，新疆共开办各式新式学校数十所，在校学生达 4 000 余名。除开办中、小学校外，新疆还开设有专为培训教师的师范学校。这些新式学校，学习内容已完全不同于旧式书院，更不同于民间开办的私塾，除中文外，还有物理、化学、数学、外文、地理、音乐、美术等课程。在各学校的教师中，除聘请内地一些具有近代科学知识的人才

任教外，还聘有外国人（主要是俄国人）做教员。例如这一时期比较有名的省立中学（后改为省立迪化第一中学），设置的课程就有国文、数学、博物、历史、地理、修身、体操、音乐、手工、俄语等课程，后来还增加了法律、经济等，为新疆培养了一大批具有近代政治思想及科学知识的人才，其中许多人后来都成为新疆各方面的知名人物，在推动新疆近代化过程中发挥了重要作用。

从今天的眼光看，新疆在 20 世纪初开展的这些“新政”活动，既很不完善，也比同期内地许多省区落后，好像无多大价值（过去出版的一些书刊中否定较多，例如《新疆简史》第二册中就说，新疆“新政是套在劳动人民身上的一副沉重的枷锁”，“培养为其（清朝政府）效劳的奴才”而几乎全盘否定）。但是，如果从历史发展的进程来看，却有着重要的历史意义。

我们知道，由于各种原因，新疆近代化的起步比内地沿海地区晚了几十年。早在 19 世纪 60 年代以后，内地就已经兴起“洋务运动”、“百日维新”等中国向近代化迈进的活动，而这些在新疆几乎都没有引起什么反应。沙俄等国对新疆疯狂的政治、经济侵略及领土扩张，虽然使新疆少数有识之士已认识到新疆贫穷落后必然会挨打受气的现实，但当时的统治者并没有任何奋起图强的行动，一切仍坐等中央政府及内地的支援照顾。这种状况，一直到 19 世纪 80 年代新疆建省后才略有改变，但行动仍然大大落后于内地，各种活动仍在老路上徘徊。

中国 20 世纪初的这场“新政”运动，使新疆开始了向近代化迈进的步伐。在这场向近代化迈进的新政中，新疆所编练的新军在随后不久发生的辛亥革命中发挥了重要作用，是

使伊犁辛亥革命得以成功的主力军，在新疆近代史上写下了光辉的一页。新疆在这一时期开办的一些近代工矿企业，带来了新技术和新的管理制度，为以后新疆更多带有近代企业性质的工厂的开办起了带头作用。更主要的是这类工厂已完全不同于旧式的手工作坊，出现了新疆最早的资本主义生产方式，标志着新疆早期资产阶级和工人阶级的出现。至于这一时期新疆开设的各种学校在推动新疆近代化过程中的重要作用，如前所述，更值得大力肯定。从此，任何人再也不能把新疆完全拉回到旧的封建落后的老路上去。“新政”为新疆 20 世纪向近代化迈进，乃至向现代化迈进，从而进入一个新的历史发展时期开了一个好头。

小　　结

光绪十年(1884)的新疆建省，不仅是新疆政治体制方面的一个重大变革，而且涉及到新疆的经济、军事、文化等各方面，对后来新疆历史的发展产生了重要影响。

新疆建省时，正是清朝政府在镇压了以太平天国为首的农民起义之后不久。这时的中国政局出现了暂时的稳定，西方各资本主义列强对中国的侵略也正处于政策调整之中，清朝政府获得了一段时间的喘息机会，出现了一时的“中兴”景象。在新疆建省问题上，由于左宗棠等人的推动，清朝政府也表现了比较积极的态度，给予了政治、财政等方面的支持，使新疆建省工作比较顺利地得以最终完成。政治体制和经济制度方面的变革，大大促进了社会经济的发展，新疆在建省后出现了耕地面积扩大，人口增加，商业贸易活跃的一时的兴旺景象。

但是，新疆的这种兴旺景象并没能维持多久。新疆建省后不久，中法战争、中日战争、八国联军入侵的战争相继爆发，中国在这些战争中失地赔款，不仅使清朝政府的“中兴”很快结束，而且更加深了清朝统治的危机，使其迅速走向衰亡。在这种大环境下，新疆建省后社会经济发展的势头自然不能维持下去，吏治腐败和财政危机（因协饷严重不继）再次凸现出来。“新政”的兴办，使新疆不仅开始了向近代化迈进的步伐，而且使新疆看到了未来发展的曙光。在随后的辛亥革命中，新疆各族军民与全国各族军民一道共同埋葬了中国最后一个封建王朝——清朝，进入了一个新的历史发展时期——中华民国时期。建省后新疆所发生的许多重大变革在新的历史时期仍然起着不可低估的影响。

中国历代中央王朝治理新疆大事年表

（西汉—清）

公元前 206 年（西汉高祖元年）

西汉王朝建立。

公元前 138 年（西汉武帝建元三年）

汉派张骞出使西域。

公元前 129 年（西汉武帝元光六年）

张骞抵大月氏、大宛、康居等地。

公元前 126 年（西汉武帝元朔三年）

张骞回长安，封为大中大夫。

公元前 119 年（西汉武帝元狩四年）

汉派张骞再使西域，抵乌孙等地。

公元前 115 年（西汉武帝元鼎二年）

张骞返长安，乌孙等使臣随行入朝进贡。

公元前 108 年（西汉武帝元封三年）

汉以江南王女细君为公主妻乌孙王猎骄靡。

公元前 105 年（西汉武帝元封六年）

西域诸国使臣入长安朝贡。汉在伊犁河流域屯田。

公元前 104 年（西汉武帝太初元年）

汉派贰师将军李广利带兵数万伐大宛失利。汉以楚王之孙女解忧为公主，妻乌孙王军须靡。

公元前 102 年（西汉武帝太初三年）

李广利带兵六万再伐大宛成功，大宛等遣使朝贡。

公元前 101 年（西汉武帝太初四年）

汉在轮台、渠犁一带屯田，设使者校尉领之。西域诸国遣子弟入贡为质。

公元前 68 年（西汉宣帝地节二年）

汉设护鄯善以西使者，统天山南道。

公元前 66 年（西汉宣帝地节四年）

汉屯田车师。

公元前 65 年（西汉宣帝元康元年）

龟兹王降宾及夫人入朝，皆赐印绶。莎车反汉，冯奉世率诸部兵平定。

公元前 60年（西汉宣帝神爵二年）

汉设西域都护府，治乌垒城，郑吉首任，统辖西域诸地。匈奴治西域之僮仆都尉罢。

公元前 53 年（西汉宣帝甘露元年）

乌孙内乱，围汉使臣，郑吉发兵救之。汉遣解忧公主侍者冯嫽劝说乌孙，立元贵靡（解忧子）为大昆弥，乌就屠为小昆弥。

公元前 48 年（西汉元帝初元元年）

汉置戊己校尉，屯田车师故地。

公元前 36 年（西汉元帝建昭三年）

西域都护甘延寿、副校尉陈汤等发兵平定匈奴郅支单于之乱。

公元前 21 年（西汉成帝阳朔四年）

乌孙内乱。西域诸部请汉遣段会宗再任都护。

公元前 1 年（西汉哀帝元寿二年）

乌孙大昆弥朝汉人贡。是时，西域各部自译长至将相王佩汉印绶者凡三百七十六人。

公元 16 年（王莽新朝天凤三年）

焉耆杀新朝五威将军，西域与内地消息中断。

38 年（东汉光武帝建武十四年）

莎车王贤、鄯善王安等遣使朝汉，请复置西域都护。

45 年（东汉光武帝建武二十一年）

车师前王、鄯善、焉耆等遣使朝汉，请复置西域都护。

73 年（东汉明帝永平十六年）

汉将窦固、耿忠击匈奴呼衍王至西域，在伊吾卢置宜禾都尉屯田。汉遣班超至西域，鄯善、于阗等归汉。

74 年（东汉明帝永平十七年）

汉置西域都护和戊己校尉。班超至疏勒。

76 年（东汉章帝建初元年）

遭北匈奴攻击，汉罢西域都护和戊己校尉，班超留疏勒。

80 年（东汉章帝建初五年）

以徐干为假司马，将千人就班超。

86 年（东汉章帝元和三年）

班超再定疏勒、莎车，通天山南道。

90 年（东汉和帝永元二年）

汉遣兵复取伊吾卢地。月氏兵逾葱岭攻疏勒、莎车，为

班超所败，遂岁贡于汉。

91 年（东汉和帝永元三年）

汉复置西域都护，驻龟兹，班超任职。徐干任西域长史，驻疏勒。

94 年（东汉和帝永元六年）

班超率西域诸部兵平定焉耆王叛乱。

97 年（东汉和帝永元九年）

班超遣甘英使大秦、条支，至安息界而还。

102 年（东汉和帝永元十四年）

班超自西域返洛阳，拜射声校尉，旋卒。

107 年（东汉安帝永初元年）

汉撤西域都护，北匈奴重新控制西域。

120 年（东汉安帝永宁元年）

纳班勇议，置西域副校尉，居敦煌。

123 年（东汉安帝延光二年）

以班勇为西域长史，将兵五百人屯柳中。

127 年（东汉顺帝永建二年）

班勇平焉耆，西域诸部复归汉。

131 年（东汉顺帝永建六年）

汉复开伊吾屯田，置伊吾司马。

175 年（东汉灵帝熹平四年）

西域长史、戊己校尉率兵救被于阗王安国围攻之拘弥，立侍子定兴为拘弥王。

222 年（曹魏文帝黄初三年）

鄯善、龟兹、于阗等遣使通魏朝贡，魏设西域戊己校尉。

270 年（西晋武帝泰始六年）

大宛、焉曹等诸部遣使朝贡于晋。

275 年（西晋武帝咸宁元年）

西域戊己校尉马循率兵破鲜卑。

327 年（东晋成帝咸和二年）

治河西之前凉王朝在高昌设郡、县。

348 年（东晋穆帝永和四年）

前凉王朝派兵征焉耆。

376 年（东晋孝武帝太元元年，前秦苻坚建元十二年）

前秦王朝遣使通西域。

378 年（东晋孝武帝太元三年，前秦苻坚建元十四年）

西域十余部遣使朝贡于前秦。

384 年（东晋孝武帝太元九年，前秦苻坚建元二十年）

前秦将吕光率兵数万征西域，降焉耆等，遂任西域校尉。西域诸部归附前秦。

435 年（南宋文帝元嘉十二年，北魏太武帝太延元年）

焉首、车师等遣使朝贡于北魏。北魏遣王恩生、许纲等通西域，未果。

436 年（南宋文帝元嘉十三年，北魏太武帝太延二年）

北魏遣董惋、高明使西域，到鄯善、乌孙等。西域诸部遣使朝贡于北魏。

448 年（南宋文帝元嘉二十五年，北魏太武帝太平真君九年）

北魏任韩拔为西戎校尉，设郡、县治鄯善。

488 年（南齐武帝永明六年，北魏孝文帝太和十二年）

伊吾归附北魏。

499 年（南齐东昏侯永元元年，北魏孝文帝太和二十三年）

麴嘉立为高昌王，建麴氏高昌政权。

559 年（南陈武帝永定三年，北周明帝武成元年）

高昌遣使朝贡于北周。

565 年（南陈文帝天嘉六年，北周武帝保定五年）

高昌再次遣使朝贡于北周。

607 年（隋炀帝大业三年）

吐谷浑、高昌遣使入贡，隋遣裴矩通西域。

609 年（隋炀帝大业五年）

隋在西域设鄯善、且末二郡。

610 年（隋炀帝大业六年）

隋在西域又设伊吾郡。

615 年（隋炀帝大业十一年）

西突厥汗国控制西域。

626 年（唐高祖武德九年）

龟兹等遣使入贡于唐。

630 年（唐太宗贞观四年）

高昌遣使朝贡。唐在西域置西伊州。

640 年（唐太宗贞观十四年）

唐定高昌，设西州，并设安西都护府于此。

648 年（唐太宗贞观二十二年）

唐定龟兹，设龟兹都督府和焉耆都督府，并迁安西都护府于龟兹，下辖龟兹、疏勒、于阗、碎叶四镇。

649 年（唐太宗贞观二十三年）

唐设瑶池都督府，以西突厥首领阿史那贺鲁为都督。

651 年（唐高宗永徽二年）

瑶池都督阿史那贺鲁叛，陷四镇，安西都护府撤回西州。

657 年(唐高宗显庆二年)

唐平定阿史那贺鲁之乱，置蒙池、昆陵二都护府及下属各都督府、州。

658 年（唐高宗显庆三年）

唐以阿史那弥射为兴昔亡可汗兼左卫大将军、昆陵都护；以阿史那步真为继往绝可汗兼右卫大将军，蒙池都护。重迁安西都护府于龟兹，并升为安西大都护府。恢复安西四镇。

661 年（唐高宗龙朔元年）

唐在葱岭以西等各部设都督府，隶安西都护府。

670 年（唐高宗咸亨元年）

吐蕃进入西域，唐弃安西四镇，安西都护府再撤至西州。

678 年（唐高宗仪凤三年）

唐将裴行俭出兵擒阿史那都支等，恢复安西四镇。安西都护王方翼筑碎叶城。

686 年（唐武则天垂拱二年）

唐因吐蕃等进入，再弃安西四镇。

692 年（唐武则天长寿元年）

唐将王孝杰大败吐蕃，复安西四镇，又迁安西都护府于龟兹。

699 年（唐武则天圣历二年）

唐任突骑施首领乌质勒为瑶池都督府都督。

702 年（唐武则天长安二年）

唐设北庭都护府于庭州，治天山以北诸务，兼辖碎叶镇。龟兹、于阗、疏勒镇仍归安西都护辖。

715 年（唐玄宗开元三年）

张孝嵩征葱岭西，大胜，大食等遣使朝贡于唐。

719 年（唐玄宗开元七年）

唐封突骑施之苏禄忠顺可汗，取代西突厥阿史那氏。安

西四镇改为龟兹、疏勒、于阗、焉耆。

739 年（唐玄宗开元二十七年）

唐军大破反叛之突骑施部，入碎叶、但逻斯，控制中亚诸地。

747 年（唐玄宗天宝六年）

唐以高仙芝为安西四镇节度使，远征小勃律，降之，派兵戍守其地。

751 年(唐玄宗天宝十年）

高仙芝率军与大食、石国联军大战，败于怛罗斯城，唐退出葱岭以西诸地。

755 年（唐玄宗天宝十四年）

唐“安史之乱”爆发，驻西域精兵内调，吐蕃再进入西域。

763 年(唐代宗广德元年）

吐蕃占陇右、河西，西域坚守唐军与内地联系中断。

790 年(唐德宗贞元六年）

吐蕃、葛逻禄等攻占北庭，西州、于阗等遂失陷，唐失西域。

840 年(唐文宗开成五年）

回鹘遭黠戛斯攻击，遂西迁，一部进入西域建高昌回鹘王朝。

907 年（唐哀帝天祐四年，辽耶律阿保机元年）

西州回鹘遣使至契丹朝贡。

938 年（后晋高祖天福三年，辽太宗会同元年）

于阗王李圣天遣使至后晋朝贡，后晋遂派张匡邺、高居诲使于阗。

965 年（北宋太祖乾德三年，辽穆宗应历十五年）

高昌回鹘遣使至北宋朝贡。

981 年（北宋太宗太平兴国六年，辽景宗乾亨三年）

高昌回鹘再遣使至宋朝贡，宋遂派王延德使高昌。

1009 年（北宋真宗大中祥符二年，辽圣宗统和二十七年）

喀喇汗王朝（黑汗王朝）遣使至北宋朝贡。

1124 年（北宋徽宗宣和六年，辽德宗延庆元年）

辽耶律大石西征，臣服高昌回鹘及喀喇汗王朝，建西辽政权(哈喇契丹),旋称天佑皇帝。

1209 年（南宋宁宗嘉定二年，蒙古太祖成吉思汗四年）

高昌亦都护巴而术阿忒的斤归附于蒙古。

1220 年（南宋宁宗嘉定十三年，蒙古太祖成吉思汗十五年）

蒙古军攻陷中亚不花剌、寻思干等城。

1223 年（南宋宁宗嘉定十六年，蒙古太祖成吉思汗十八年）

蒙古在西域各地置达鲁花赤监治之。

1251 年（南宋理宗淳祐十一年，蒙古宪宗元年）

蒙古设别失八里行尚书省和阿姆河等处行尚书省治西域。

1268 年（南宋度宗咸淳四年，蒙古世祖至元五年）

海都叛乱，举兵从阿力麻里东进，为忽必烈军击败。

1269 年（南宋度宗咸淳五年，蒙古世祖至元六年）

蒙古察合台汗国、钦察汗国、窝阔台汗国诸王会于塔剌思，瓜分中亚诸地。

1280 年（元世祖至元十七年）

元在西域畏吾尔境设交钞提举司。

1289 年（元世祖至元二十六年）

元设回回国子学。元罢斡端宣慰司，弃斡端、可失哈儿地区。

1295 年（元成宗元贞元年）

元设北庭都元帅府及曲先塔林都元帅府治西域事务。

1312 年（元仁宗皇庆元年）

都哇向元廷求和，蒙古各汗国和好。

1353 年（元顺帝至正十三年）

东察合台（别失八里）之秃黑鲁帖木儿宣布伊斯兰教为国教。

1378 年（明太祖洪武十一年）

明遣使通西域。

1380 年（明太祖洪武十三年）

哈密之蒙古首领遣使归附于明。

1391 年（明太祖洪武二十四年）

东察合台政权遣使臣哈马力丁、斡鲁撒等入贡于明。明遣使臣宽彻出西域。

1403 年（明成祖永乐元年）

明再遣使通西域。

1404 年（明成祖永乐二年）

明封哈密安克帖木尔为忠顺王。

1405 年（明成祖永乐三年）

明封哈密安克帖木尔兄之子脱脱继为忠顺王。

1406 年（明成祖永乐四年）

明建哈密卫，以周安为长史。

1409年（明成祖永乐七年）

明封瓦剌之马哈木为顺守王、太平为贤义王、把秃孛罗为安宁王。

1414 年（明成祖永乐十二年）

明遣陈诚出使西域，次年还，著《使西域记》。

1424 年（明成祖永乐二十二年）

以西域贡使多商人假托，嗜利骚扰，而禁约之。

1476 年（明宪宗成化十二年）

吐鲁番剌檀阿力遣使朝贡于明。

1477 年（明宪宗成化十三年）

明复置哈密卫，给土地牛种安抚当地百姓。

1488 年（明孝宗弘治元年）

明封哈密左卫都督罕慎为忠顺王。

1570 年（明穆宗隆庆四年）

叶尔羌王朝归东察哈台王朝，向明遣使朝贡。

1646 年（清世祖顺治三年）

额鲁特蒙古顾实汗等及吐鲁番、阿克苏等地遣使朝贡于清。

1653 年（清世祖顺治十年）

清封顾实汗为“遵文行义敏慧顾实汗”，赐金册、金印。

1655 年（清世祖顺治十二年）

叶尔羌之阿布都拉哈汗遣使朝贡。

1669 年（清圣祖康熙八年）

厄鲁特蒙古准噶尔部首领曾格遣使朝贡。

1672 年（清圣祖康熙十一年）

准噶尔部首领噶尔丹遣使入贡。

1691 年（清圣祖康熙三十年）

准噶尔部首领策妄阿拉布坦遣使入贡。

1696 年（清圣祖康熙三十五年）

哈密达尔汉伯克额贝杜拉遣使入贡，归属于清。

1698 年（清圣祖康熙三十七年）

清在哈密实行札萨克制度，对当地维吾尔族编旗设官治理。

1709 年（清圣祖康熙四十八年）

厄鲁特蒙古土尔扈特部首领阿玉奇远从额济勒河（伏尔加河)流域驻地遣使赴京师朝觐。

1712 年（清圣祖康熙五十年）

土尔扈特使团抵北京。清派图理琛等赴土尔扈特牧地慰问。

1715 年（清圣祖康熙五十四年）

清军进驻哈密、巴里坤，并遂后屯田。图理琛等人从额济勒河（伏尔加河）土尔扈特牧地返抵京师。

1720 年（清圣祖康熙五十九年）

清派兵于吐鲁番驻扎屯田。吐鲁番、辟展归属清朝。

1732 年（清世宗雍正十年）

额敏和卓率吐鲁番维吾尔民众迁至哈密，遂又迁至瓜州。

1736 年（清高宗乾隆元年）

准噶尔部首领噶尔丹遣使入贡，清赐敕书。

1745 年（清高宗乾隆十年）

加封哈密额贝都拉之孙、郭帕之子玉素甫为贝子。

1750 年（清高宗乾隆十五年）

厄鲁特蒙古达什达瓦部归属清朝。

1753 年（清高宗乾隆十八年）

厄鲁特蒙古杜尔伯特部首领车凌等三台吉归属清朝。

1754 年（清高宗乾隆十九年）

厄鲁特蒙古辉特部首领阿睦尔撒纳归属，清封其为亲王。清宣布征讨准噶尔部之达瓦齐。清派人赴瓜州，对吐鲁番迁居之维吾尔族编旗设官，实行札萨克制度治之。

1755年（清高宗乾隆二十年）

清军进兵伊犁，擒准噶尔部首领达瓦齐，重封厄鲁特

四部。大小和波罗尼都、霍集占兄弟被释归属清朝。时任清定边左副将军之阿睦尔撒纳叛乱，据伊犁，杀清定北将军班弟。

1756 年（清高宗乾隆二十一年）

清军重驻伊犁。哈萨克汗阿布赉遣使进贡，归附清朝。清派阿敏道赴回部招抚。额敏和卓率众返吐鲁番。

1757 年（清高宗乾隆二十二年）

清平定阿睦尔撒纳叛乱，统一天山北部。大小和卓杀阿敏道后叛乱。哈萨克各部首领遣使进贡，归附清朝。

1758 年（清高宗乾隆二十三年）

清派雅尔哈善统兵平定大小和卓叛乱。派兵在乌鲁木齐、伊犁等处屯田。东布鲁特遣使入贡，归附清朝。

1759 年（清高宗乾隆二十四年）

大小和卓叛乱失败外逃被杀，清统一天山南北。西布鲁特、浩罕、巴达克山等沿边各部归附清朝。设总理各回城事务参赞大臣（又名“总理回疆事务参赞大臣”）于喀什噶尔，称喀什噶尔参赞大臣。

1760 年（清高宗乾隆二十五年）

清重申“准噶尔荡平，凡有旧游牧，皆我版图”。补设回部阿奇木等伯克各员缺。定各地赋税数额。迁天山南部维吾尔农民赴伊犁屯田。订各军台管理章程。在叶尔羌铸新普尔钱。平定迈喇木等人之乱。调霍集斯及和卓后裔进京安置。命回部阿訇不得干预地方政务，派人看守旧和卓坟。

1761 年（清高宗乾隆二十六年）

定回疆为三十一城，各设阿奇木伯克统之。迁内地农民赴天山北部屯田。理藩院专设一司办理回部事务。按品级赏给伯克土地(养廉地)及供役之人(养廉户)。叶尔羌、库车、乌

鲁木齐、哈密试种胡麻成功。定新疆钱粮奏销章程。

1762 年（清高宗乾隆二十七年）

设“总统伊犁等处将军”（简称伊犁将军），驻伊犁惠远城，明瑞首任，总统新疆军政事务。在各地建满、汉等“新城”。册封‘霍卓氏为容嫔’。定新疆办事官员三年更换。

在伊犁格登山建纪功碑，记述清平达瓦齐过程。定回部伯克任职回避办法。清派兵驱逐越境游牧之哈萨克。清驳浩罕来信中妄称“汗”之事，命仍称伯克。

1763 年（清高宗乾隆二十八年）

于伊犁设牧场“孳生牲只”。准伊犁、喀什噶尔、叶尔羌、乌鲁木齐等主要官员携眷任职。

1764 年（清高宗乾隆二十九年）

凉州、庄浪等处满营官兵移驻伊犁。巴里坤提督移驻乌鲁木齐，改称乌鲁木齐提督，原乌鲁木齐总兵移驻巴里坤，改称巴里坤总兵。命将‘西域新疆’增入《大清一统志》，并将哈萨克、布鲁特、巴达克山、爱乌罕等‘俱照外藩属国之例’编入。

1765 年（清高宗乾隆三十年）

命清军移驻雅尔，驱逐越境游牧之哈萨克，并设置沿边卡伦。设塔尔巴哈台参赞大臣，驻雅尔。平定乌什民众暴动，并遂后订《乌什善后章程》（亦称《回部善后事宜》），确立伯克制度。总理各回城事务参赞大臣移驻乌什，称乌什参赞大臣。

1766 年（清高宗乾隆三十一年）

改回部男丁十二岁以上当差为十六岁以上当差。哈萨克塔塔拜等人内属，在雅尔安置。遣犯携眷往新疆服役者，官办给口粮车辆。定“木垒安户章程”，屯田民户编里甲治之。

1767 年（清高宗乾隆三十二年）

准越境游牧哈萨克交赋税后居住游牧。伊犁锡伯、索伦、察哈尔、厄鲁特四营均“按八旗分派管辖”。塔尔巴哈台参赞大臣移驻楚呼楚城。伊犁军民“将及二万户”，并有“数千名”遣犯服役。

1768 年（清高宗乾隆三十三年）

昌吉遣犯暴动，旋剿灭之。“封容嫔霍卓氏为容妃”。塔尔巴哈台楚呼楚地方屯田“每兵一名收粮至十八石零”。

1771 年（清高宗乾隆三十六年）

蒙古土尔扈特部远从额济勒河（伏尔加河）回至伊犁，清封其首领为汗、王等，分地安置。“乌鲁木齐驻满兵三千，添设参赞大臣、领队大臣各一员”。“安西道移驻巴里坤，改为屯田粮务兵备道，照旧兼辖哈密、辟展、乌鲁木齐等处”。

1772 年（清高宗乾隆三十七年）

定新疆各地办事限期。

1773 年（清高宗乾隆三十八年）

改乌鲁木齐参赞大臣为乌鲁木齐都统，索诺木策凌首任,由伊犁将军节制,可专折奏事.“屯田粮务兵备道”由巴里坤移至乌鲁木齐，俗称镇迪道，下辖一府一州六县。

1777 年（清高宗乾隆四十二年）

免库车、沙雅尔二城伯克纳粮，至此，回部伯克皆免纳粮。

1778 年（清高宗乾隆四十三年）

改伊犁屯田绿营兵全部携眷长驻，废由陕甘五年换防旧例。叶尔羌办事大臣高朴私贩玉石案发，诛杀多人，涉及内地数省。

1780 年（清高宗乾隆四十五年）

伊犁兵民增至“十余万人”，设抚民同知、理事同知、巡检等员治之。

1781 年（清高宗乾隆四十六年）

哈密通判经方贪污侵用库银案发，杀之。

1782 年（清高宗乾隆四十七年）

乌鲁木齐采买冒销粮价贪污案发，杀官员多人，乌鲁木齐都统索诺木策凌自尽。

1784 年（清高宗乾隆四十九年）

定遣犯在当地为民及返回原籍年限。

1787 年（清高宗乾隆五十二年）

总理各回城事务参赞大臣复移驻喀什噶尔，仍称喀什噶尔参赞大臣。

1788 年（清高宗乾隆五十三年）

命哈密、吐鲁番及回部各王、公等爵位皆为‘世袭罔替”。

1789 年（清高宗乾隆五十四年）

伊犁、乌鲁木齐两地废员达“二百七十余员名”。

1792 年（清高宗乾隆五十七年）

严禁邪教在回部传播，将私习邪教之迈玛第敏发云南服役。

1794 年（清高宗乾隆五十九年）

喀什噶尔参赞大臣奏定“回民出卡贸易章程”。设喀什噶尔“回兵五百名”，以四品伯克一人统领。

1804 年（清仁宗嘉庆九年）

伊犁将军松筠奏定“入旗满洲田亩自行耕种永为世业章程”,命伊犁满营闲散余丁屯田。

1815 年（清仁宗嘉庆二十年）

喀什噶尔发生孜牙墩事件。

1820 年（清仁宗嘉庆二十五年）

驳浩罕于喀什噶尔自设呼岱达（阿克萨哈尔）管理本部商务之请。

1821 年（清宣宗道光元年）

驳英国赴叶尔羌等地贸易之请。

1825 年（清宣宗道光五年）

喀什噶尔参赞大臣奏“严定回疆敛钱条例”，严禁代大小和卓后裔‘寄信敛钱’。

1828 年（清宣宗道光八年）

平定和卓后裔张格尔之乱，钦差大臣那彦成赴南疆办理善后事宜，调整治理新疆各项政策。

1830 年（清宣宗道光十年）

重申内地民人赴南疆禁令，并在托克逊地方设卡严查。平定和卓后裔玉素普之乱。

1831 年（清宣宗道光十一年）

移总理各回城事务参赞大臣于叶尔羌，遂改称叶尔羌参赞大臣。

1834 年（清宣宗道光十四年）

于喀什噶尔、巴尔楚克招内地农民屯田。

1839 年（清宣宗道光十九年）

回子伯克年班，改为间二年朝觐，仍照旧九班轮流。

1840 年（清宣宗道光二十年）

订‘伊犁禁烟章程’和‘新疆南路禁烟章程’（又称‘严禁回疆鸦片章程’）。

1842 年（清宣宗道光二十二年）

新修《钦定回疆则例》颁布。

1844 年（清宣宗道光二十四年）

以屯田有功，伊犁将军布彦泰被清廷以“督率有方、忠诚为国’鼓励。

1845 年（清宣宗道光二十五年）

林则徐与喀喇沙尔办事大臣全庆同赴天山南部各地勘田。

1851 年（清文宗咸丰元年）

《中俄伊犁塔尔巴哈台通商章程》签订。

1862 年（清穆宗同治元年）

因陕甘军务吃紧，新疆协饷中断。

1864 年（清穆宗同治三年）

库车群众起义。《中俄勘分西北界约记》签订。

1866 年（清穆宗同治五年）

暴动群众攻占惠远城，伊犁将军明绪死。

1871 年（清穆宗同治十年）

沙俄军队侵占伊犁。

1875 年（清德宗光绪元年）

命陕甘总督左宗棠“以钦差大臣督办新疆军务”，督办关外兵事饷事及转运事宜，收复新疆。

1877 年（清德宗光绪三年）

清军驱逐入侵之原中亚浩罕军官阿古柏匪帮出新疆。左宗棠奏请新疆建省。

1881 年（清德宗光绪七年）

《中俄伊犁条约》签订。刘锦棠提新疆建省方案。

1882 年（清德宗光绪八年）

伊犁将军金顺率军进驻伊犁。清朝政府批准新疆建省。

1883 年（清德宗光绪九年）

设喀什噶尔道及阿克苏道。

1884 年（清德宗光绪十年）

新疆正式建省，刘锦棠首任新疆巡抚，驻乌鲁木齐迪化城。裁乌鲁木齐都统及各地参赞、办事、领队大臣。

1886 年（清德宗光绪十二年）

“将乌鲁木齐提督移驻喀什噶尔，移喀什噶尔换防总兵于阿克苏”。设伊塔道，道员驻伊犁宁远城。

1887 年（清德宗光绪十三年）

取消伯克制度，伯克改充乡约。订《新疆屯垦章程》。

1892 年（清德宗光绪十八年）

设俄文学馆于乌鲁木齐。派使会立西南沿边坎巨提头目。

1893 年（清德宗光绪十九年）

收回由俄国租借之巴尔鲁克山。

1894 年（清德宗光绪二十年）

英、俄两国私分帕米尔，强以萨雷库勒山为中俄两国界线，清政府照会两国抗议。时新疆总人口达四十一万二千二百一十户，二百万三千九百三十一人。

1895 年（清德宗光绪二十一年）

沙俄驻吐鲁番领事迁乌鲁木齐，称总领事。

1902 年（清德宗光绪二十八年）

增设改设各地府、州、县，至此，全疆共设四道、六府、十一厅、三州、二十三县。伊犁设武备速成学堂兼弁目学堂，迪化设法政学堂和巡警学堂。

1903 年（清德宗光绪二十九年）

伊犁设养正学堂，并派人赴俄国阿拉木图学习。添设伊犁黑宰、阿勒班两部哈萨克千户长三名。

1905 年（清德宗光绪三十一年）

改乌鲁木齐书院为学堂，并添外语课。设阿尔泰办事大臣，以加强防务。

1906年（清德宗光绪三十二年）

伊犁设立"新疆茶务公司"。巡抚联魁奏"改练新军"成一混成协，"暂名新疆陆军"。

1907年（清德宗光绪三十三年）

设新疆至阿尔泰驿站。于阿尔泰办理屯田。

1908年（清德宗光绪三十四年）

伊犁将军长庚奏"练兵、购械、兴学、牧政、商务、工艺"六事。创办工艺局厂，并订章程大纲十二款，五十五条。新疆巡抚联魁奏"置省、改官、开垦、兴学、练兵"五事。办伊犁制革厂。

1909年（清宣统元年）

伊犁编练新军，成一协。

1911年（清宣统三年）

改乌鲁木齐通商局为交涉总局。乌鲁木齐革命党人刘先俊等起义，旋失败被杀。

1912年(民国元年）

伊犁革命党人起义，杀伊犁将军志锐，建伊犁临时政府。原新疆按察使杨增新任新疆督军。

主要参考书目

一、文献

王贻梁、陈建敏：《穆天子传汇校集释》，华东师范大学出版社，1994 年。

袁珂：《山海经校注》，上海古籍出版社，1980 年。

司马迁：《史记》，中华书局标点本，1959 年。

班固：《汉书》，中华书局标点本，1962 年。

范晔：《后汉书》，中华书局标点本，1962 年。

陈寿：《三国志》，中华书局标点本，1973 年。

房玄龄等：《晋书》，中华书局标点本，1974 年。

萧子显：《南齐书》，中华书局标点本，1972 年。

魏收：《魏书》，中华书局标点本，1973 年。

令狐德棻：《周书》，中华书局标点本，1971 年。

李延寿：《北史》，中华书局标点本，1974 年。

魏征：《隋书》，中华书局标点本，1973 年。

刘昫：《旧唐书》，中华书局标点本，1975 年。

宋祁、欧阳修：《新唐书》，中华书局标点本，1975 年。

薛居正：《旧五代史》，中华书局标点本，1975 年。

欧阳修：《新五代史》，中华书局标点本，1975 年。

李昉：《太平御览》，中华书局影印本，1960 年。

李吉甫:《元和郡县志》,中华书局标点本,1983 年。
杜佑:《通典》,中华书局,1988 年。
王溥:《唐会要》,上海古籍出版社,1991 年。
唐玄宗御、李林甫注:《唐六典》。
王溥:《五代会要》。
宋敏求编:《唐大诏令集》。
李钦若:《册府元龟》,中华书局影印本,1960 年。
玄奘:《大唐西域记》,季羡林校注本,中华书局,1985 年。
李吉甫:《元和郡县志》。
李德裕:《会昌一品集》,丛书集成本。
司马光:《资治通鉴》,中华书局标点本,1982 年。
《全唐文》,上海古籍出版社影印本,1990 年。
徐松辑:《宋会要辑稿》,中华书局影印本,1957 年。
马端临:《文献通考》,浙江古籍出版社影印本,1988 年。
李焘:《续资治通鉴长编》,中华书局,1980 年。
佚名:《宋大诏令集》,中华书局,1962 年。
念常:《佛祖历代通载》,大正新修《大藏经》本。
叶隆礼:《契丹国志》,上海古籍出版社,1985 年。
脱脱:《宋史》,中华书局标点本,1985 年。
脱脱:《辽史》,中华书局标点本,1974 年。
脱脱:《金史》,中华书局标点本,1975 年。
耶律楚材:《湛然居士文集》,中华书局,1986 年。
宋濂:《元史》,中华书局标点本,1926 年。
《蒙古秘史》,四部丛刊本。
《元典章》,台湾故宫博物院影印本,1976 年。
李志常:《长春真人西游记》,《王国维遗书·蒙古史料校

注》四种本。

耶律楚材:《西游录》,中华书局,1981年。

《通制条格》，北京图书馆影印本。

《经世大典》,中华书局影印《永乐大典》本。

《圣武亲征录》，海定王静安先生通书本。

虞集：《道园学古录》，四部丛刊本。

程钜夫:《雪楼集》,陶化涉园刻本。

赵孟頫:《松雪斋文集》,四部丛刊本。

黄溍:《金华先生文集》,四部丛刊本。

欧阳玄:《圭斋文集》,四部丛刊本。

许有壬:《至正集》,清宣统石印本。

苏天爵:《国朝文类》,四部丛刊本。

陶宗仪:《南村辍耕录》,中华书局。

叶子奇:《草木子》,中华书局,1958年。

宋濂：《宋文宪公全集》，四部丛刊本。

《析津志辑轶》，北京古籍出版社。

张维：《陇右金石录》。

《明实录》。

谈迁:《国榷》。

叶向高:《四夷考》。

陈诚：《西域番国志》，北京图书馆善本丛书第一辑。

李暹、陈诚：《西域行程记》，北京图书馆善本丛书第一辑。

马文升：《兴复哈密王国记》，纪录汇编本。

许进：《平番始末》，纪录汇编本。

马沙亦黑:《华夷译语》。

《高昌馆课》，新疆人民出版社，1986年。

陈子龙、徐孚远选辑：《皇明经世文编》。

《陈竹山文集》,甘肃省图书馆藏本。

国家文物局古文献研究室：《吐鲁番出土文书》1~10 册，文物出版社,1981~1990 年。

伊本·胡尔达兹比赫：《道里邦国志》(附古达玛《税册及其编写》),宋岘中译本,中华书局,1998 年。

费琅编：《阿拉伯波斯突厥人东方文献辑注》，耿升、穆根来中译本，中华书局,1991 年。《世界境域志》(Hud al lam) V.米诺尔斯基(Minorsky)译注,伦敦,1970 年。

《塔明·伊本·巴赫尔在回鹘地区的游记》(Tamin ibn bahr´s Journey to the uyghur)，载《东方和非洲研究学院通报》第 12 卷。

《马卫集论中国、突厥和印度》(Marvazi on China,The Turks and India),V.米诺尔斯基译注本，英国皇家亚洲学会出版,1942 年。

F.W.K.穆勒(M ller)：《回鹘资料汇编》(Uigurice),连载《柏林皇家普鲁士科学院丛刊》,1908~1931 年。

志费尼：《世界征服者史》，何高济中译本，内蒙古人民出版社,1985 年。

拉施特：《史集》，余大钧、周建奇中译本，商务印书馆，1983 年。

W. 拉德洛夫（Wilhelm Radloff)：《回鹘文文献汇编》(uigurische Sprachdenkmalar),列宁格勒,1928 年。

马哈木德·喀什噶里：《突厥语大词典》(Divanülgat-it-Türk) R.丹克夫、J.凯里英译本，哈佛大学出版社,1982 年。G. 布罗克曼（Brockelmann）德译本（Mittel türkischer

wortschatz),布达佩斯·莱锡,1928 年。

P. 伯希和 (Pelliot):《马可波罗注释》(Notes on Marco polo),巴黎,1959 年。

米尔咱·马黑麻·海答尔:《拉失德史——中亚蒙兀尔史》英译本，中译本。

新疆民族研究所编：《清实录新疆资料辑录》，内部铅印本。

赵尔巽等:《清史稿》,中华书局标点本，1977 年。

王仲翰点校:《清史列传》,中华书局，1987 年。

朱寿朋:《光绪朝东华录》,中华书局，1958 年。

傅恒等:《平定准噶尔方略》。

曹振镛等:《平定回疆剿擒逆裔方略》。

魏源:《圣武记》,中华书局，1984 年。

傅恒等:《西域图志》。

椿园七十一:《西域闻见录》。

和宁:《回疆通志》。

那彦成:《那文毅公奏议》。

和瑛:《三州辑略》。

松筠:《新疆识略》。

袁大化:《新疆图志》。

左宗棠:《左文襄公奏稿》。

刘锦棠:《刘襄勤公奏稿》。

永保:《乌鲁木齐事宜》。

永保:《塔尔巴哈台事宜》。

托津:《回疆则例》。

马大正等编：《清代新疆稀见奏牍汇编》，新疆人民出版社，1990 年(《伊江汇览》等)1996 年(道光朝)，1997 年(同

治、光绪、宣统朝)。

王希隆：《新疆文献四种辑注考述》，甘肃文化出版社，1995 年。

祁韵士：《万里行程记》，山西人民出版社，1992 年。

阮明道等：《西域地理图说注》，延边大学出版社， 1992 年。

吴蔼宸：《历代西域诗钞》，新疆人民出版社，1982 年。

杨建新：《古西行记选注》，宁夏人民出版社，1987 年。

二、论著

（以下按拼音顺序排列）

A.葛伦威德尔（Grünwedel. A）：《1902~1903 年冬亦都护城考古挖掘报告》（Bericht ber Archa ologische Arberiten in ldikushari und ungebung im winter 1902~1903 ）慕尼黑，1906 年。

A. 勒柯克（Lecoq.A.Von）：《火州》（Chotscho.Facsimile-wiedergaben der wichtigeren Funde der Ersten koniglich, Preussischen expedition nach Turfan in Ost-Turkistan），柏林，1913。

阿拉腾奥其尔：《清代伊犁将军论稿》，民族出版社，1995 年。

B. 巴托尔德：《中亚突厥史十二讲》，中国社会科学出版社，1985 年。

J.哈密顿：《五代回鹘史料》，新疆人民出版社，1986 年。

Д.И.吉洪诺夫（Д.И.Тихонов）：《10 至 14 世纪回鹘国的经济和社会制度（ХоэЯйствои овще ственнbйутр ойуйгурс k ого r о с уда р ств а x-xiv В.В)莫斯科，1966 年。

安部健夫:《西回鹘国史的研究》,新疆人民出版社,1985 年。

北京大学中国中古史研究中心:《敦煌吐鲁番文献研究论集》,北京大学出版社,1986 年。

蔡鸿生:《唐代九姓胡与突厥文化》,中华书局,1999 年。

岑仲勉:《突厥集史》上、下册,中华书局,1956 年。

岑仲勉:《西突厥史料补阙及考证》,中华书局,1962 年。

陈垣:《元西域人华化考》,《励耘书屋丛刻》第 1 集,北京师范大学出版社,1982 年重印本。

陈高华:《元代维吾尔、哈剌鲁资料辑录》,新疆人民出版社,1986 年。

程溯洛:《唐宋回鹘史论集》,人民出版社,1993 年。

段连勤:《丁零、高车与铁勒》,上海人民出版社,1988 年。

冯承钧:《西域南海史料考证译丛》19 编,商务印书馆重印本,1995 年。

冯家班(Gabain.A.von):《高昌回鹘王国的生活》(Das Leben im Uig rischen Konigreich Von Qo o 850~1250),威斯巴登,1973 年。

《冯家升论著辑粹》,中华书局,1987 年。

冯家升、程溯洛、穆广文编写:《维吾尔族史料简编》上册,民族出版社,1958 年。

耿世民:《敦煌突厥回鹘文书导论》,台湾新文丰出版公司,1994 年。

耿世民:《维吾尔族古代文化和文献概论》,新疆人民出版社,1983 年。

华立《清代新疆农业开发史》,黑龙江教育出版社,1994 年。

郭绳武等：《沙俄侵略中国西北边疆史》，人民出版社，1979年。

郭平梁、刘戈：《回鹘史指南》，新疆人民出版社，1995年。

郭松义等：《清朝典制》，吉林文史出版社，1994年。

郭绳武等：《沙俄侵略中国西北边疆史》，人民出版社，1979年。

韩康信：《丝绸之路与新疆古代人种学研究》，新疆人民出版社，1995年。

韩儒林：《穹庐集》，上海人民出版社，1987年。

韩儒林主编：《元朝史》上、下册，人民出版社，1986年。

侯灿：《高昌楼兰研究论集》，新疆人民出版社1990年。

华涛：《突厥诸部在天山地区的活动及其伊斯兰化过程》（南京大学博士论文），1989年。

黄文弼：《罗布淖尔考古记》，中国西北科学考察团丛刊，1948年。

黄文弼：《塔里木盆地考古记》，中国科学出版社，1954年。

黄文弼：《吐鲁番盆地考古记》，中国科学出版社，1954年。

黄文弼：《西北史地论丛》，上海人民出版社，1979年。

克拉克（clark）：《13~14世纪新疆回鹘世俗文书导论》，(Introduction on the Uyghur Civil Documents of East Turkestan 13th–14th cc.)，美国(博士论文)1975年。

李符桐：《回鹘史》，台湾文风出版社，1963年。

李经纬：《回鹘文社会经济文书研究》，新疆大学出版社，1996年。

李经纬：《吐鲁番回鹘文社会经济文书研究》，新疆人民

出版社,1996 年。

林干、高自厚:《回纥史》,内蒙古人民出版社,1994 年。

林梅村:《沙海古卷》,文献出版社,1988 年。

林悟殊:《摩尼教及其东渐》,中华书局,1988 年。

刘美崧 .《两唐书回纥传、回鹘传疏注》,中央民族学院出版社,1989 年。

刘义棠:《维吾尔研究》,台北,1974 年。

刘迎胜:《察合台汗国史纲》(南京大学博士论文),1984 年。

刘迎胜:《西北民族史与察合台汗国史研究》,南京大学出版社,1994 年。

刘志霄:《维吾尔族历史》上编,民族出版社 1985 年。

罗运治:《清高宗统治新疆政策的探讨》,台北市里仁书局,1983 年。

孟凡人:《北庭史地研究》,新疆人民出版社 1985 年。

牛汝极:《维吾尔族古文字和古文献导读》,新疆人民出版社,1997 年。

潘志平:《中亚浩罕国与清代新疆》,中国社会科学出版社,1991 年。

荣新江:《归义军研究》,上海古籍出版社 1998 年。

山田信夫著,小田寿典、齐梅、梅村坦、森安孝夫编《イグ儿文契约文书集成》,大阪大学出版会,1993 年。

田卫疆:《蒙古时代维吾尔人的社会生活》,新疆美术摄影出版社,1996 年。

田卫疆:《丝绸之路与东察合台汗国史研究》,新疆人民出版社,1997 年。

田卫疆:《新疆政府志资料丛书(西汉一清代)》,新疆人

民出版社，1996 年。

王炳华：《丝绸之路考古研究》，新疆人民出版社，1990 年。

王国维：《观堂集林》，中华书局，1959 年。

王尧：《吐蕃简牍综录》，文献出版社，1989 年。

王治来：《中亚史纲》，湖南教育出版社，1986 年。

魏良弢：《西辽史纲》，人民出版社，1991 年。

魏良弢：《喀喇汗朝史稿》，新疆人民出版社，1986 年。

吴平凡编：《回鹘史料编年》，新疆人民出版社，1985 年。

向达：《唐代长安与西域文明》，三联出版社，1957 年。

新疆博物馆：《新疆历史文物》，文物出版社，1977 年。

《新疆简史》第一册，新疆人民出版社，1980 年。

《新疆历史论文集》，新疆人民出版社，1977 年。

《新疆历史论文续集》，新疆人民出版社 1982 年。

新疆社会科学院考古研究所编：《新疆考古三十年》，新疆人民出版社，1983 年。

新疆社会科学院历史研究所编：《新疆地方历史资料选辑》，人民出版社 1987 年。

新疆文物考古研究所编：《新疆文物考古新收获》，新疆人民出版社，1995 年。

《西域史论丛》第 1~3 辑，新疆人民出版社。

薛宗正：《安西与北庭——唐代西陲边政研究》，黑龙江教育出版社，1995 年。

薛宗正：《突厥史》，中国社会科学出版社，1992 年。

薛宗正、马国荣、田卫疆：《中国新疆古代社会生活史》，新疆人民出版社，1997 年。

扬建新、马曼丽：《西北民族关系史》，中国社会科学出版

社，1993 年。

杨富学：《回鹘之佛教》，新疆人民出版社，1998 年。

杨圣敏：《回纥史》，吉林教育出版社，1991 年。

殷晴主编：《新疆经济开发史研究》，新疆人民出版社，1994年。

余太山：《塞种研究》，齐鲁书社，1987 年。

余太山：《嚈哒研究》，中国社会科学出版社，1993 年。

余太山主编：《西域通史》，中州古籍出版社，1998 年。

羽田亨：《西域文明史概论》，上海商务印书馆，1934年。

羽田明：《西域文化史》，新疆人民出版社，1986 年。

张广达、荣新江：《于阗史丛考》，上海书店，1993 年。

张广达：《西域史地丛稿初编》，上海古籍出版社，1995 年。

张星烺：《中西交通史料汇编》，中华书局，1977 年。

赵国栋、刘宾编：《上古至高昌国时期的文学》，新疆人民出版社，1995 年。

中国社会科学院考古研究所：《北庭高昌回鹘佛寺壁画》（考古学专刊乙种第二十二号），辽宁美术出版社，1990 年。

中国社会科学院考古研究所：《北庭高昌回鹘佛寺遗址》（考古学专刊丁种第三十九号），辽宁美术出版社，1991 年。

后 记

《中国历代中央王朝治理新疆政策研究》是国家社会科学基金资助 1997 年度一般自选项目。原课题名称为《历代中央政府的新疆政策研究》。正式出版时，在听取有关专家意见以后,改为现名。

本课题原计划于 1999 年 12 月完成,最终成果为专著,约 35 万字。经过本课题组负责人齐清顺（承担清朝部分）和参加者田卫疆（承担汉至明朝部分）二人的通力合作，在克服工作、学习任务重等困难后，按期完成，并已通过专家评审组的鉴定，获得好评。各专家一致认为：本课题的完成，填补了新疆史研究中的一项空白，为当前新疆的稳定和发展提供了丰富有益的历史经验，是一项有意义的工作。本书即是根据专家评审组的意见，对部分内容进行进一步修改补充后出版的。

综观本书，以马克思主义的历史唯物主义思想为指导，以大量可信的史料为基础，在吸收了前人众多研究成果的同时，对中国历代中央王朝政府治理新疆的政策做了较为翔实的叙述，并进行客观和实事求是的评价，以求从成功和失误两方面进行认真的探讨，从中找出有规律性的东西来，以史为鉴，为今天新疆的稳定和发展服务。同时，还可以告诉读

者,在中国历史发展过程中,随着新疆与内地政治、经济、文化联系的不断发展和加强，中国历代中央王朝政府治理新疆的政策也在不断丰富和完善。到了清朝，中央政府治理新疆的政策已经形成了比较完善的体系。这些政策措施，又反过来促进了新疆与祖国内地政治、经济、文化等方面的联系和交流，从而对巩固祖国的统一、新疆地区的政局稳定和民族团结都起了重要作用。也正因为如此，新疆才能在近代国内外政治局势剧烈变化的情况下，最终挫败国内外侵略分裂势力的疯狂进攻，而保持中国西北边疆领土的基本完整，并最后奠定了近代中国的西北疆界和近代新疆民族大家庭的格局。

这里还应该提及的是：在本书写作出版过程中，始终得到了新疆社会科学院各级领导、专家，特别是科研处沈君立先生的关心和帮助；自治区社科规划办的郭武斌先生对本书同样给予了很大的关怀和支持；同时，本书得以出版和读者见面，是与中国社会科学院中国边疆史地研究中心和新疆人民出版社的领导及有关人员的支持帮助分不开的，在此表示我们的衷心感谢。

当然，本书稿也还有一些不能令人满意的地方，敬请广大读者不吝指正。

2003 年 12 月 18 日于乌鲁木齐市新疆社会科学院

出版说明

《新疆研究丛书》是中国社会科学院新疆发展研究中心主编的一套学术丛书。

新疆研究内容涵盖面很广。从学科言，涉及众多学科门类；从时间 言，包括了历史和现状；从研究类别言，可分为基础研究和应用研究。《新疆研究丛书》力图通过这一园地，尽可能将上述方方面面有创意的成果包容在内。

丛书坚持实事求是的思想路线，坚持严谨的科学态度，发扬边疆研究求真求实、直面现实的优良传统，坚持“ 百家争鸣 ”“ 求同存异 ”的方针。

丛书宗旨是及时向学术界推介高质量的最新研究成果，人选作品必须是学术研究性的专著，或者是学术性较强的综述、评议、通史类专著，也兼收具有较高史料价值的资料和译著，重在作品的原创性和学术价值。

丛书在学术见解和研究方法上，鼓励著作者大胆创新，需要说明的是，新疆研究必然会涉及到一些“ 敏感 ”问题，在不给学术研究人为设置障碍的同时，仍然有必要强调“ 文责自负 ”。丛书所有作品仅代表著作者本人的学术观点，对这些观点的认同或异议都应纳入正常的学术研究范畴，切不可将

学者在研究过程中发表的学术见解当成某种政见而给以过度的重视或过分的责难，只有各界人士把学者见解作为一家之言，宽厚待之，学者才能在新疆研究这个颇带敏感性的研究领域中发挥自己聪明才智，坦然进行创造性研究。惟其如此，学术研究的进一步深化，学术研究的科学、公正和客观，才能得以保证。

丛书由新疆人民出版社出版。新疆人民出版社对新疆研究事业的倾力支持，编辑人员严谨求实的工作作风，为丛书的质量提供了保证；而众多新疆研究者的支持、参予，则使丛书获取了无限的生命力。

呈现在读者面前的《新疆研究丛书》，不足、缺憾、谬谈当会存在，衷心期望得到读者的评议和教正。

中国社会科学院

新疆发展研究中心

2004 年 1 月

总　论

江泽民同志在 1998 年视察新疆时，就新疆历史问题发表谈话说“：新疆自古以来就是我国的一部分。在古代，新疆及其周围地区，统称西域。早在公元前 101 年，西汉就在西域设立了地方官吏，管理屯田事务。公元前 60 年，西汉又设立西域都护府，统管整个西域地区的军政事务。这标志着新疆从那时起已正式成为我国领土的一部分。汉代以来，特别是唐、宋、元、明、清各个朝代，都十分重视并实施对西域地区的管理。鸦片战争以后，帝国主义列强大肆侵占和掠夺我国领土，英、俄势力乘机入侵了新疆地区。清朝政府抵御外部势力、收复新疆以后，1884年建立了新疆省。从总的历史进程看，中央政府一直对新疆行使着管辖权。”江泽民同志的这段话，既明确地指出了作为中国领土一部分的新疆，在历史上一直处于中国历代中央王朝政府治理之下，又高度概括了中国历代中央王朝政府治理新疆的历史进程，是我们研究新疆史、特别是本书所研究的中国历代中央王朝政府治理新疆政策的立足点和出发点。

中国历代中央王朝政府治理新疆以后，为了维护这一地区的政局稳定，保卫中国西北边防的安全和促进社会经济的发展，根据当时的政治、经济、民族、宗教等各种具体情况，

制定和实施了许多别具时代、地区特色的政策。例如：和亲修好政策、质子控制政策、筑城屯兵政策、平叛安抚政策、屯垦就粮政策、移民实边政策、轻徭薄赋政策、财政补贴政策、羁縻笼络政策、多元制约政策、定期朝贡政策、贸易监管政策、建驿通邮政策、设卡巡边政策，等等。这些政策虽然随着历史发展和情况变化，其名称、内容、作用等都不尽相同，但综观新疆两千多年的历史进程，中国历代中央王朝政府治理新疆政策的发展趋势还是非常明显的，那就是随着我国、特别是新疆社会经济文化的发展及与内地经济文化交流活动的不断增多，中央王朝政府治理新疆的各项政策也在逐渐地加强、逐渐地完善、逐渐地发展，并最终与内地趋于一致。这其中主要表现在以下五个方面：

一、治理地域逐渐明确固定

众所周知，我国疆域在漫长的历史发展过程中曾发生过多次变化，一直到 18 世纪清朝康熙至乾隆年间才基本确定下来。至于我国今天的疆域版图，则是在 1840 年我国进入近代社会以后才最后形成的。同样，我国历代中央王朝政府治理下的新疆的地域，也是在历史发展过程中得以逐渐明确固定下来的。

我们知道，新疆古称西域，即中国西部的地域，或古代中国的西部疆域。但是，关于西域的地域范围，自古众说各异，并无明确界定①。因此，中国历代中央王朝政府治理下的新疆的地域，随着中央王朝政府的更替和兴衰是有变化的，也就是说中国历代中央王朝政府为治理新疆而制定的各项政策

①今一般认为西域有狭、广义两种概念。狭义西域大致指天山南北，与今新疆相差不多；广义西域则包括今新疆、中亚，乃至西亚、南亚或更广的地区。